



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

Departamento de Ciencia Política e da Administración

**La aplicación de la República descentralizada y la
reforma del Estado:
el caso de Francia (2002-2011)**

Tesis Doctoral

Miguel Losada Rodríguez

Director: Ramón Máiz Suárez

Santiago de Compostela, 2012



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

**Departamento de Ciencia Política e da
Administración**

Tesis Doctoral

**La aplicación de la República descentralizada y
la reforma del Estado: el caso de Francia (2002-2011).**

Miguel Losada Rodríguez

Director: Ramón Máiz Suárez

Santiago de Compostela, Junio 2012

ÍNDICE

Agradecimientos.....	11
Introducción.....	17

CAPÍTULO PRIMERO: LA INTRODUCCIÓN DEL ACTO II DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO

I. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO REPUBLICANO Y LA GÉNESIS DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN (1789-2002).....	24
II. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LAS LEYES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	43
2.1. La metodología de la reforma y los “Assises régionales des libertés locales”	45
2.1.1. Algunas consideraciones sobre la metodología de la reforma.....	46
2.1.2. La celebración de los “Assises des libertés locales”	50
2.2. La adopción parlamentaria de la revisión constitucional	54
2.3. La concretización parlamentaria de las leyes de descentralización	68
2.3.1. El examen parlamentario de la ley relativa a las libertades y responsabilidades locales.	69
2.3.2. La aprobación parlamentaria de la ley relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales	78

2.3.3. La definición del ejercicio del derecho de experimentación y del derecho a convocar un referéndum local	81
--	----

III. LA APRECIACIÓN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DE LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS 84

3.1. El alcance de la decisión del Consejo constitucional del 26 de marzo de 2006 84

3.1.1. La (in)definición de la forma republicana del gobierno	85
---	----

3.1.2. La cuestión del equilibrio de poderes en el Acto II de la descentralización	88
--	----

3.2. La constitucionalidad de las leyes de descentralización 92

3.2.1. Las aclaraciones constitucionales de la ley relativa a las libertades y a las responsabilidades locales (Decisión núm. 2004-503 DC-12 de agosto de 2004)	93
---	----

3.2.2. La conformidad constitucional de las leyes orgánicas	96
---	----

3.2.3. a. La valoración de la ley orgánica relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales (Decisión núm. 2004-500 DC 29 de julio de 2004)	96
---	----

3.2.2. b. El control de las leyes orgánicas relativas a la experimentación y el referéndum local (Decisiones del 30 de julio de 2003; núm. 2003-478 y 2003-482)	98
---	----

3.3. El análisis doctrinal del Acto II de la descentralización 100

3.3.1. La concretización del principio constitucional sobre la autonomía financiera de las colectividades territoriales.....	100
--	-----

3.3.2. La trascendencia del derecho de experimentación en el poder reglamentario local	107
--	-----

3.3.3. La revitalización de la democracia participativa local.....	112
--	-----

3.3.4. Otras reflexiones adicionales y primeras conclusiones: la repercusión de la segunda etapa de la descentralización en la unicidad del Estado republicano.....	114
---	-----

CAPÍTULO SEGUNDO:
LA EVOLUCIÓN DEL ACTO II DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PRESIDENCIA DE
JACQUES CHIRAC

I. LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE LOS PRIMEROS TRASPASOS DE COMPETENCIAS . 128

1.1. La coyuntura socioeconómica del traslado competencial 128

1.2. La gestión financiera de las nuevas competencias locales 141

1.2.1. El debate de las entregas competenciales en los partidos de oposición 142

1.2.2. La valoración territorial de la concretización de las cesiones de competencias . 148

1.2.3. La estimación técnica de la ejecución de las nuevas atribuciones locales 161

1.3. La percepción social de la República reformada y descentralizada 170

1.3.1. El significado del escrutinio de las elecciones regionales y cantonales (marzo de 2004) 170

1.3.2. La reconsideración de la reforma en la acción gubernamental..... 173

II. EL REPLANTEAMIENTO DEL REFORMISMO GUBERNAMENTAL CON DOMINIQUE DE VILLEPIN 184

2.1. El rechazo de la Constitución Europea y su encaje con las nuevas funciones del Estado-nación 184

2.2. La reinserción por Dominique de Villepin del protagonismo estatal..... 186

2.2.1. La reorientación del proyecto gubernamental UMP 187

2.2.2. El desarrollo de la conciliación conjunta de los intereses estatales y locales 190

2.2.2. a. El reequilibrio financiero de la administración estatal..... 190

2.2.2. b. La redefinición funcional del Estado en las colectividades locales 199

2.2.2. c. El esquema de la acción socioeconómica estatal en los territorios 202

2.3. El reconocimiento político del ejecutivo Villepin.....	207
2.3.1. La permanencia de las reivindicaciones financieras locales	209
2.3.1. a. La mejora de la autonomía política y financiera regional	210
2.3.1. b. La consolidación territorial de la escala departamental	218
2.3.1. c. La racionalización financiera intermunicipal y municipal	221
2.3.2. Los próximos interrogantes sobre la gestión competencial local.....	226
 III. EL BALANCE PRESIDENCIAL DE JACQUES CHIRAC	234
 3.1. La degradación socioeconómica francesa y la discusión sobre el reformismo UMP (2002-2007).....	234
 3.2. La modernización imperfecta de las instituciones públicas	249
3.2.1. La incidencia del mantenimiento de la diarquía en el ejecutivo central	250
3.2.2. La dinamización de los poderes parlamentarios y jurisdiccionales	257
3.2.2. a. La renovación del sistema parlamentario	258
3.2.2. b. La reforma del Consejo constitucional y del Tribunal de cuentas	265

CAPÍTULO TERCERO:

EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA DINAMIZACIÓN DE LA REPÚBLICA DESCENTRALIZADA

I. LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PARTIDOS TRADICIONALES FRANCESES.....	278
 1.1. La descentralización programática en el bipartidismo dominante UMP-PS.....	278
1.1.1. La sinceridad europeísta y descentralizadora del UMP en cuestión	279
1.1.2. La pertinencia del discurso descentralizador socialista en el debate político desde 2002	288

1.2. La temática de la descentralización en el resto de la clase política	291
1.2.1. La descentralización en los partidos europeístas y más federalistas	291
1.2.2. Los partidos euroescépticos y escasamente descentralizadores	294
 II. LA INFLUENCIA SINDICAL EN LA MODERNIZACIÓN SOCIAL DEL ESTADO	297
2.1. La contribución sindical en materia de descentralización educativa	298
2.2. La postura sindical frente al reformismo sanitario	310
 III. LA INFLUENCIA LIBERAL DEL MEDEF SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN	316
3.1. La reforma de la tasa profesional	318
3.2. La racionalización de las ayudas públicas empresariales	321
 IV. LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS DE ESTA REPÚBLICA DESDE 2002	328
4.1. La relegitimación funcional del Estado en Francia.....	328
4.2. La clarificación competencial de la descentralización ante los ciudadanos	334

CAPÍTULO CUARTO: UN ESTUDIO DE CASO, ALSACIA

I. LA INSERCIÓN COMPETENCIAL DE LAS NUEVAS PRERROGATIVAS COMPETENCIALES EN EL CONSEJO REGIONAL	346
1.1. Orígenes y situación actual del regionalismo alsaciano	346
1.2. La europeización de las competencias económicas de la Región.....	351
1.2.1. La evolución de la descentralización económica alsaciana desde 2002	354
1.2.2. La promoción y la coordinación de las funciones económicas regionales al nivel local	357
1.3. Los nuevos retos de la política regional alsaciana	382
1.3.1. El impulso de las políticas regionales de ecomovilidad y medioambientales	382
1.3.2. La experimentación regional de la descentralización sanitaria	388
II. LA RECALIFICACIÓN DE LAS MISIONES DEPARTAMENTALES Y LA POTENCIACIÓN DEL PODER MUNICIPAL ALSACIANO	400
2.1. La problemática reafirmación política de los departamentos alsacianos	400
2.2. Las perspectivas de regeneración de la escala departamental	405
2.2.1. La superación del departamentalismo metropolitano en Alsacia	405
2.2.2. El incremento de la influencia mancomunitaria en los departamentos.....	410
III. LA RESPUESTA LOCAL ALSACIANA A LA GESTIÓN DE LA CRISIS	422
3.1. La apuesta por la política de inversiones dentro de la racionalización del gasto público	423
3.2. La concretización del Consejo de Alsacia único	430

**CAPÍTULO QUINTO:
LA PRESIDENCIA REFORMISTA Y “RUPTURISTA” DE NICOLAS SARKOSY**

I. LA REFORMA DEL ESTADO COMO PRIORIDAD PRESIDENCIAL	440
1.1. La regeneración funcional y orgánica del Estado	440
1.1.1. La plena aplicación de la LOLF y de la RGPP	442
1.1.2. La reestructuración de los poderes desconcentrados.....	446
1.1.3. La redefinición del diálogo social y la reconquista gubernamental de la sociedad	457
1.2. La renovación institucional y problemática de la diarquía.....	462
1.3. La reforma de la carta territorial francesa	467
1.3.1. El estancamiento inicial de la descentralización.....	467
1.3.2. La aplicación complicada de las propuestas del informe Balladur	472
II. LA INCERTIDUMBRE POLÍTICA SOBRE EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN	481
2.1. El necesario reajuste de la política descentralizadora gala	481
2.1.1. Las reservas políticas del Tribunal de cuentas sobre la descentralización financiera y fiscal.....	485
2.1.2. La descentralización sarkosysta y el estancamiento político de la V República ...	490
2.2. La europeización funcional y financiera de las colectividades locales	502
2.2.1. La desvalorización estatal de la gestión local y el respaldo social.....	503
2.2.2. Las reformas financieras son insatisfactorias	509

2.3. Las elecciones regionales de marzo 2010 y la reforma de las colectividades locales	521
2.3.1. Análisis de la derrota regional UMP y prioridades gubernamentales a resolver	522
2.3.2. La pertinencia de la creación del consejero territorial y la supresión de la TP....	531
 III. EL DIFÍCIL FINAL DE LA PRESIDENCIA SARKOSY	543
 CONCLUSIONES	563
 Bibliografía	596
Abreviaturas y Siglas	628
Índice de Cartas	635
Índice de Cuadros	636
Índice de Diagramas	638
Índice de Tablas	639

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer al Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, Ramón Máiz Suárez que me dio la oportunidad de culminar mi etapa de doctorado iniciado en Estrasburgo en el año de 2000, a través del *Institut des Hautes Etudes Européennes de l'Université Robert Schuman*, bajo la dirección de Marie-Thérèse Bitsch.

Además de los pertinentes consejos de mi director de tesis, diferentes personalidades universitarias como instituciones me han apoyado para culminar este largo proyecto de investigación. Especialmente quiero recordar la importante atención del director de la Biblioteca Universitaria Concepción Arenal de Santiago, Francisco Méndez que me procuró preciosas indicaciones, y por su gran labor de enriquecimiento bibliográfico en particular sobre Francia.

En un ámbito exterior a la Universidad de Santiago de Compostela, hay que mencionar la preciosa ayuda ofrecida desde París por la *Documentation française*, en la transmisión de información personalizada y por sus estudios relativos sobre la reforma del Estado francés y en materia de descentralización.

También debo señalar el importante papel de las diferentes asociaciones de electos locales, cuya labor principal se centra exclusivamente en informar las colectividades locales.

En última instancia, este trabajo pretende reconocer igualmente la labor benéfica de Mónica Carballo, responsable de la Biblioteca Municipal de Escarón (O Saviñao), cuya competencia me solucionó varios asuntos.

Nota metodológica

Al empezar en octubre de 2004 mi trabajo de investigación sobre Francia, me he dado cuenta progresivamente del valor de las diferentes titulaciones obtenidas en Estrasburgo (Francia). Mi licenciatura de derecho me permitió conocer los diferentes rasgos de las finanzas públicas y del derecho administrativo general. A través de mi licenciatura de ciencias políticas abordé el examen de los comportamientos políticos en general junto con los estudios relativos a los nacionalismos periféricos y la transformación del Estado nación. Mientras que mi titulación superior en el IHEE de Estrasburgo se orientó a sedimentar mis conocimientos sobre la historia contemporánea de la construcción europea.

Gracias al apoyo de mi director de tesis Ramón Máiz Suárez, quise fertilizar todas estas experiencias para estudiar con más profundidad la descentralización junto con la reforma del Estado en Francia. Desde dos décadas, estos dos ejes políticos tienen el punto común de suscitar numerosos debates políticos como sociales, porque funcionan en espacios distintos cuyo rasgo puede explicar este supuesto grado de ineficiencia pública. La globalización de la economía y el progreso de la construcción europea constituyeron unos argumentos claves para que el ejecutivo central iniciara un proceso descentralizador alineado con la profunda reflexión sobre la reforma orgánica como funcional del Estado.

Mediante este trabajo de investigación sobre dos procesos, quise focalizarme en indagar este grado de eficiencia y su verdadero grado de sinceridad política. Por todos estos motivos intenté establecer un profundo análisis de esta construcción gubernamental, empezando primeramente por un inventario jurídico fundamental para entender su filosofía política. Como complemento a esta observación me inspiré de diferentes trabajos sociológicos, económicos, informes políticos estatales como locales, así como la de otros miembros más discretos de la sociedad civil (*think tanks*).

Para cumplir esta importante meta, tres tipos de recursos han sido necesarios.

En primer lugar, me aproveché de los recursos bibliográficos disponibles de la Universidad de Santiago de Compostela (Concepción Arenal, Centro de Documentación Europeo, Facultad de Ciencias Económicas por sus estudios del OCDE sobre Francia), y también de mis recursos propios extraídos de la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo.

En segundo lugar me interesé sustancialmente por los recursos electrónicos. La gran paradoja de esta tesis, es que el grueso de la información sobre la descentralización como la reforma del Estado se encuentra publicado electrónicamente con bastante facilidad, pero con el riesgo en algunas ocasiones de inundar con tecnicismos diversos. Los sitios del INSEE, IFRAP, OFCE, Elysée y Hôtel Matignon, y las

numerosas asociaciones de electos locales, la *Cour des Comptes*, *Conseil Constitutionnel* me han sido de una gran ayuda para entender un proceso político complejo.

En tercer lugar aglomeraré numerosos documentos audiovisuales de *France Televisions* (reportajes, entrevistas, telediarios, y debates políticos), cuya evocación en esta tesis ha sido selectiva. Algunos documentos son visibles en *You Tube* o en *Dailymotion* (si se busca documentos sobre la Asociación de regiones de Francia).

En última instancia quiero avisar al lector de un cierto grado de tecnicidad jurídica y financiera, que a veces tuvo o bien sintetizar al máximo o bien ir al detalle para explicar comportamientos políticos ocultos, pero esclarecedores. Los legisladores franceses tienen esa gran fama de crear una inflación normativa a veces hasta contradictoria y sin definir conceptos, lo que explica a veces el gran trabajo “quirúrgico” de la doctrina.

INTRODUCCIÓN

Tras la Segunda Guerra Mundial, el gobierno francés tuvo que priorizar la reconstrucción del país junto con la depuración de los funcionarios responsables del Régimen de Vichy (1940-1944). En 1946 se creó la ENA, *École Nationale d'Administration*, (Escuela Nacional de Administración) como nuevo centro de formación de los funcionarios galos. En esta escuela se perenniza la ideología centralizadora nacida a partir de la revolución de 1789, basada en el concepto del Estado nación garante del interés general, y cuya República es indivisible.

No obstante, una nueva doctrina apareció para preconizar una Nueva Francia, orientada hacia una descentralización-regionalización. Esta tendencia fue liderada por Jean-François Gravier, con su libro *Paris et le desert français* (Paris y el desierto francés, 1947). Este autor alertaba del peligro de una orientación exclusiva de las inversiones públicas hacía Paris en detrimento de la provincia. Dentro de esta perspectiva de instaurar una organización territorial más coherente, Jean-François Gravier defendía la emersión de auténticas capitales económicas regionales.

Con la llegada de la Constitución del 4 de octubre de 1958, el debate sobre la descentralización siguió marginado hasta el discurso del General De Gaulle en Lyon del 24 de marzo de 1968. Este Presidente de la República reconoció que el futuro económico de Francia pasaría por la regionalización, y sometió esta reactivación regional en el referéndum del 27 de abril de 1969. El resultado negativo del escrutinio provocó la dimisión del Jefe de Estado. En aquel instante, la sociedad enfatizó sobre todo su reprobación por la gestión presidencial durante los acontecimientos de mayo de 1968.

Los sucesores de De Gaulle no revitalizaron tampoco el debate sobre la descentralización. Solamente un informe parlamentario de Olivier Guichard “*Vivre ensemble*” (1976) intentó tratar algunos aspectos locales (ejemplo de la racionalización de la carta municipal).

Con la victoria del PS, *Parti Socialiste* (Partido socialista francés) de François Mitterrand a la presidencia de la República (1981), la descentralización volvió en la agenda del Eliseo. La descentralización designa un proceso político donde el Estado central transfiere competencias a unas colectividades locales para su gestión más o menos autónoma. Cuando las colectividades disponen de una plena autonomía en su gestión nos situamos en el marco de una descentralización política, porque estas escalas locales disponen de un poder normativo propio junto con un poder fiscal y financiero importante. A la inversa, cuando esta descentralización está condicionada en materia normativa, financiera y fiscal por el intervencionismo Estatal, estas colectividades ejercen competencias más de gestión que de atribución propia, en este caso estamos en presencia de una descentralización administrativa.

Justamente fue la descentralización administrativa que inspiró Francia en estos años ochenta. La presidencia socialista se adueñó en exclusiva de la implantación de la descentralización en Francia. Sustancialmente, el Eliseo estigmatizó como León Gambetta, una oposición caricaturada en “*hablar mucho de la descentralización sin nunca realizarla*”. Según François Mitterrand : “*Francia tuvo que centralizarse para construirse como nación y ahora necesita descentralizarse para no deshacerse*”. Por esta razón, este ejecutivo confió la elaboración del Acto I de la descentralización a Gaston Defferre, (alcalde de Marsella y ardiente defensor de este proceso) con la cartera de ministro del Interior y de la descentralización. Entre 1982-1983 se adoptaron rápidamente las primeras leyes descentralizadoras, marcadas por las nuevas competencias en las distintas colectividades territoriales. Las regiones obtuvieron la gestión de la construcción de edificios educativos, el mantenimiento de los institutos y la formación profesional. Adicionalmente, este Acto I suprimió el principio de tutela de una colectividad territorial sobre otra, y los ejecutivos territoriales sustituyeron al Prefecto regional mediante nuevos electos locales. En 1986 nacieron los primeros CPER, *Contrats de Plan Etat Régions* (Contratos Plan Estado Regiones), cuya finalidad fomentaba principalmente la construcción de infraestructuras.

A pesar de ser calificado por el conjunto de electos locales el Acto I de la descentralización como “globalmente positivo”, este proceso sufrió también incidencias procedentes del gobierno central. A través del Ministerio de Economía y Finanzas (o Ministerio de Bercy) se organizó una recentralización de la fiscalidad local, cuyo resultado afectó las finanzas regionales en 1993, y fue perennizado con el gobierno de Lionel Jospin (1997-2002). A todo esto se juntó la delicada situación socioeconómica y política francesa, cuyos indicadores principales auguraban un futuro incierto si no se realizaban reformas pertinentes en la Administración del Estado. Ante esta expectativa, el Presidente de la República, el conservador Jacques Chirac apostó por un Primer ministro militante defensor de la descentralización, en la persona del presidente de la Región Poitou Charentes, Jean-Pierre Raffarin. Su primera línea de actuación consistía en acentuar la descentralización para agilizar la reforma del Estado. Por esta razón, Jean-Pierre Raffarin argumentó esa necesidad de una nueva etapa de descentralización bajo la expresión “el Acto II de la descentralización”.

A raíz de largos estudios universitarios en Estrasburgo y de varias instancias en Francia, me he inspirado de las observaciones locales y conferencias desde el *Institut d'Etudes Politiques* de Estrasburgo para examinar a fondo el proceso reformista y descentralizador en Francia. Particularmente, me he basado en las conferencias de Marine Delasalle, (especialista del análisis de los comportamientos políticos en Francia, políticas públicas y sociología), Didier Georgakakis (Ciencias Administrativas) y jurídicos de Constance Grewe (especialista del derecho constitucional comparado europeo y de los sistemas federales, Université Robert Schuman).

Por otro lado, sobresalen los trabajos de la sociología francesa que estigmatizan unos dirigentes franceses y su alta administración, anclados en perpetuar un neojacobinismo nefasto en materia política, económica y creadora de un bloqueo social continuo. Este bloqueo proviene básicamente de los efectos mal compensados de la desindustrialización, la liberalización de los mercados europeos y la globalización.

Por todas estas razones, las grandes reformas fracasan casi sistemáticamente en Francia, si tienen en filigrana ese carácter liberal junto con sus consecuencias “antisociales”. El periodo del Acto I de la descentralización resaltó muy bien las dificultades políticas de los dirigentes centrales para regenerar el Estado, y eso dentro de la construcción europea (ejemplo de la aprobación tímida del sí francés al referéndum europeo sobre el Tratado de Maastricht de 1992).

El Acto II de la descentralización intenta políticamente romper esta histórica tendencia social. Aquí partimos de la constatación principal, que la descentralización administrativa del Acto I es insuficiente para relanzar el modelo socioeconómico, y modernizar Estado. En consecuencia, la hipótesis del Acto II postula la idea primeriza que será un proceso de naturaleza distinta al Acto I para fomentar así una mayor eficiencia general en las políticas públicas.

Además, Francia tiene todavía esa peculiaridad europea de ser un país tradicionalmente unitario, que rechaza cualquiera forma de descentralización política o sistema federal. Por otro lado, la construcción europea se liberaliza económicamente, y esto obliga Francia a realizar cambios sustanciales en su modelo de gestión pública. Pese a esta evolución, una mayoría de franceses se muestra reacia a cualquier proyecto reformista que desvalorice el sistema estatal de protección social. A esta claridad ciudadana se suma la percepción imprecisa de la descentralización, considerada como una temática compleja y desconocida (salvo la realidad municipal).

A través de este estudio doctoral intitulado: “La aplicación de la República descentralizada y la reforma del Estado: el caso de Francia (2002-2011)” pretendemos analizar el verdadero impacto y su carácter trascendente de este proceso descentralizador (Acto II). En este amplio proceso se espera la realización de dos grandes cambios políticos, dentro de un sentido más rupturista que continuista.

Primeramente, el Acto II abre una nueva esperanza colectiva para todos los actores locales, cuya ambición reside en la sustitución de una descentralización administrativa por otro modelo de gestión más decisivo y cercano al ciudadano. En este aspecto se trata de comprobar si esta realidad política se concretiza y si se repercute de manera inherente dentro de la sociedad.

El segundo propósito consiste en patentizar este proceso junto con la reforma del Estado, verificando la presencia de su carácter coherente y trascendente. Gracias a esta nueva articulación, Francia espera básicamente un aumento cualitativo del nivel de eficiencia de las políticas públicas, especialmente en materia financiera como en desarrollo socioeconómico. Todo esto se realizará teniendo en cuenta el perfil defensivo de la sociedad francesa frente al desarrollo de un nuevo modelo de Estado del bienestar. El actual modelo está acusado por diversos expertos y políticos de decaerse año tras año, y dentro de un inmovilismo político como social.

Para responder a esta amplia interrogación es preciso examinar las diferentes aportaciones de la descentralización, los principales ejes reformistas del Estado y comprobar en sus consecuencias la articulación de estos dos procesos. En este sentido conviene prestar especial atención a dos grandes asuntos.

Primeramente se sitúa la organización del reparto de competencias entre el Estado y las colectividades, y entre los mismos entes locales en su idea de jerarquizar claramente funciones.

En segundo lugar, vamos a tratar el rediseño financiero y fiscal entre el Estado y las colectividades locales. Un tema fundamental, para aplicar correctamente políticas públicas inversoras más eficientes. Aquí se trata de comprobar si se ha alzado o no el grado de autonomía local financiera y fiscal gala.

En este trabajo no solamente debemos calificar materialmente dos procesos políticos, también intentamos observar el juego de los actores políticos y sociales acerca de la promoción de profundos cambios políticos en materia institucional. En caso contrario, ver cuáles son los elementos explicativos de los blocajes sociales, y destacar las nuevas problemáticas emergentes de estos dos procesos, tomando como estudio de caso Alsacia.

CAPÍTULO PRIMERO

**LA INTRODUCCIÓN DEL ACTO II DE LA
DESCENTRALIZACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO**

“Mesdames et messieurs les décideurs, maires et chefs d’entreprise, soyez vigilants auprès de vos parlementaires au moment où seront discutées toutes les lois organiques et ordinaires qui accompagneront la loi de décentralisation”.

P.DUBRULE, Réformer l’Etat pour réussir la décentralisation (2003), pág. 90.

I. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO REPUBLICANO Y LA GÉNESIS DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN (1789-2002)

La historia republicana francesa ha estado marcada desde 1789 hasta 2002, por la dominación de un Estado centralizador. No obstante, este centralismo padeció diversas tentativas de erosión como en los años setenta (discurso regionalista de De Gaulle 24 marzo de 1968 en Lyon) y más tarde con las leyes “Defferre” (Acto I en 1982-1983).

De esta amplia época se desprendió la emergencia de grandes conceptos políticos y jurídicos de carácter constitucional.

En primer lugar está el concepto de Nación, que permite construir otra noción la del Estado-nación. La Nación designa una sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio, de origen, de historia, de lengua y de cultura, inclina a la comunidad de vida y crea la consciencia de un destino común (Larousse). Como otra definición tenemos la de Benedict Anderson (1997) que define la nación como: una “comunidad política imaginada como imaginaria, donde todos sus miembros nunca podrán encontrarse, pero esto no impedirá alimentar un sentimiento de fraternidad que les une”¹. Históricamente, esta construcción y su definición de *Nation-building* en Francia como en Europa, ha sido el fruto de un largo proceso complejo (Muriel Rambour y John Loughlin)². De ahí proviene la dificultad de formalizar una definición más precisa de este concepto, cuya historia europea hizo emerger varias tipologías de construcciones de naciones. La nación inglesa se construyó bajo un zócalo religioso (tradición individualista protestante). La nación alemana apostó como matriz criterios étnicos (Herder y Renan). Mientras que la nación gala privilegió su carácter “cívico y universal”, plebiscitando la figura del pueblo como actor y garante de la libertad y del progreso. Fundamentalmente, esta construcción

¹ Muriel Rambour, (2001): “Les mutations de l’Etat-nation en Europe”, *Pôle Sud*, núm.14, págs. 18-19.

² John Loughlin, (2006): “Les nationalismes britannique et français face aux défis de l’eupéanisation et la mondialisation”, en Alain.Gagnon et al. : *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Quebec Amérique, Montréal.

fruto de la revolución francesa de 1789, se ha enriquecido y sofisticado más con el neocolonialismo imperialista del Siglo XIX (ambigüedad y complejidad de la nación gala, John Loughlin).

De manera más concreta, este término tiene una connotación jurídica, para designar una entidad jurídica formada por el conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno. De ahí se concretiza la expresión de Estado-nación, como la identificación de un Estado y de una nación, teniendo en cuenta que la existencia del Estado ha precedido el concepto de nación en Europa. Históricamente son dos procesos originarios oeste europeos que se encabalgan – no totalmente en su aplicación – pero que formalizan dos conceptos diferenciados, con unos resultados variopintos en Europa y resto del mundo (Linz 1997)³.

Retomando el caso francés a través de su revolución fundamental de 1789, este Estado- nación hizo emerger una gran diversidad de conceptos que están todavía muy presentes en el siglo XXI.

En primer lugar, hizo desaparecer la soberanía absoluta de una monarquía (Louis XVI) para sustituirla por la soberanía de la nación. A partir de este acontecimiento, el que ejerce la autoridad suprema en un territorio es la Nación (sinónimo de pueblo). Este cambio radical significa que: los franceses no son simples sujetos de un régimen absoluto, sino que son considerados desde entonces como ciudadanos llamados a participar en la vida política. Y esta soberanía se ejerce mediante la elección de los diputados para redactar las leyes, el control de gobierno o la participación en la organización de la justicia.

En cumplimiento a todo esto, esta República reconoce al Estado unitario la expresión constitucional de “República una e indivisible”. Este carácter de indivisibilidad está presente en todas las Constituciones galas (1791, 1848, 1946 y 1958). La República indivisible tiene dos sentidos principales. Primeramente, esta expresión designa la República como un conjunto territorial. En segundo lugar representa un gobierno legítimo, donde solo el Estado tiene el poder político, como garante de la unidad de un territorio. Esto implica que la soberanía de una República

³ Juan J. Linz, (1997): “Construction étatique et construction nationale”, *Pôle Sud*, núm.7 ,
pág. 5 .

es indivisible, y que este modelo no permite a ninguna sección del pueblo o individuo, cualquiera facultad exclusiva para atribuirse este ejercicio. De ahí se desprende el derecho constitucional que la “soberanía nacional pertenece al pueblo” quien lo ejerce a través de sus representantes y por la vía del referéndum (artículo 3 de la Constitución del 4 de octubre de 1958). Esta norma fundamental gala excluye *de facto* los planteamientos federalistas (girondinos) en un Estado unitario (jacobinista).

Para sedimentar este nuevo Estado unitario, se ha establecido una organización territorial particular, destinada precisamente a impedir el desarrollo de políticas regionalistas o federalistas.

En esta estrategia republicana se privilegia la emergencia del municipio como escala base local, siendo según Gerard Marcou una “sociedad de ciudadanos” como marco fundamental de la vida cívica⁴. Posteriormente, la ley comunal de 1884 consagró la figura del alcalde como personaje central de la vida política local, y cuya institucionalización sigue todavía vigente. Dentro de esta evolución se añadiría la creación de la escala provincial, el *Departement* (Departamento) en 1789.

Cuadro 1.1: Evolución institucional de las escalas locales (1789-2002)

NORMAS JURÍDICAS	CARACTERÍSTICAS
Ley del 14 de diciembre de 1789	El municipio es considerado como base administrativa local
Ley del 22 de diciembre de 1789	Creación del departamento francés.

⁴ Gerard Marcou, (1998): “La régionalisation et ses conséquences sur l’autonomie locale”, *Communes et régions d’Europe*, núm. 64, Editions du Conseil de l’Europe, Strasbourg, pág. 57.

	Este país está compuesto por 40 provincias y dividido en 83 departamentos, y administrado por un Consejero general electo.
Monarquía de Julio (1831-1838, Ley Guizot, 1833)	Reconocimiento de la personalidad moral de los municipios y de los departamentos, a través de competencias de gestión en materia educativa (ejemplo del mantenimiento municipal de los edificios escolares).
Ley del 10 de agosto 1871 (<i>Grande charte départementale</i>). <i>A pesar de algunas adaptaciones legislativas IV y V República, sus grandes líneas siguen hasta 1982.</i>	<i>Es la forma actual del Consejo General, cuya escala está formada por</i> Consejeros Generales <i>elegidos al</i> sufragio universal por 6 años. Sus atribuciones son diversas: obras públicas, policía, justicia, sanidad, comercio, industria o agricultura.
Decreto del 30 de junio de 1955	(Artículo 1) Creación de los “programas de acción regional” destinados a promover la acción económica y social regional, particularmente en aquellas que sufren de un déficit de empleo o de un desarrollo económico insuficiente.
La Constitución de 1958	Cita como colectividades territoriales: los municipios, los departamentos y los territorios de Ultra Mar. Estas escalas se administran libremente por consejeros electos. Al lado se destaca la figura del Prefecto , como delegado del Gobierno cuyas misiones consisten: en defender

	los intereses nacionales, la legalidad y efectuar su control administrativo
Ley del 5 de julio de 1972	Transformación de las “regiones económicas” en “ establecimientos públicos regionales ” cuya función estará marcada por la especialización
Ley nº 82-213 2 marzo de 1982 “Ley Defferre”: relativa a los derechos y libertades de los municipios, de los departamentos y de las regiones.	<p>Instauración del principio de libre administración de las colectividades territoriales (municipios, departamentos y regiones).</p> <p>Esto supone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El final de la tutela administrativa del prefecto sobre los actos de las colectividades territoriales. El prefecto no puede efectuar un control a priori o de oportunidad sobre los actos ejecutorios de estas escalas. Solamente un control de legalidad a posteriori es posible ante el Tribunal Administrativo. 2) El reconocimiento del poder ejecutivo del departamento y de la región en lugar y plaza del Prefecto, con competencias ampliadas. 3) Reconocimiento de la Región como colectividad territorial.
Ley nº 92-215 del 6 de febrero de 1992 relativa a la administración territorial y el Decreto nº 92-604 1 de julio de 1992 relativa a la carta de la desconcentración.	Reconocimiento del principio de subsidiariedad (Tratado de Maastricht, 1992). Este principio delimita las competencias entre los Estados, las escalas locales, y la UE, teniendo en

	<p>cuenta que la toma de decisión política debe ser tomada al nivel más cercano del ciudadano para ser eficaz.</p> <p>Se afirma la competencia de derecho común de los servicios desconcentrados del Estado, para aplicar en una circunscripción territorial determinada las políticas públicas nacionales. Por otra parte se determina las funciones y obligaciones de cada colectividad territorial.</p>
Ley n° 115-95 del 4 de febrero de 1995 relativa a la orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio	Creación del SRADT, <i>Schéma Régional d'Aménagement et du Développement du Territoire</i> (Esquema Nacional y Regional de Ordenación del Territorio) .
Leyes n° 99-553 del 25 de junio 1999 y n°99-596 del 12 de julio de 1999.	Sus objetos consisten en promocionar un desarrollo territorial sostenible y a acentuar la cooperación mancomunitaria .
Ley n° 2002-276 del 27 de febrero de 2002 relativa a la democracia de proximidad.	Atribución de nuevas competencias para las colectividades territoriales, sobre todo a nivel regional.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la aparición de la *Région* en Francia, su concepto es reciente (decreto 30 de junio de 1955) y proviene de la evolución regionalista de la construcción europea. Ante todo, es un concepto material difícil de cernir (Gerard Marcou 1998), porque traduce una escala en constante evolución por los contextos socioeconómicos (ejemplo de la globalización que impacta en los traspasos de competencias) y políticos. La definición base de la región (*Larrousse o Real*

Academia Española) designa: una “*porción de territorio determinada por caracteres geográficos, étnicos, lingüísticos y administrativos*”. Formalmente es una división administrativa territorial de un Estado central/federal, y donde la región contempla en su seno otra división las provincias/ departamentos y una subdivisión la escala municipal o agrupamientos. En este aspecto formal, Francia no se diferencia de la mayoría de los territorios europeos. En este espacio son presentes también tres escalas locales. Salvo excepciones debido a las pequeñas tallas de las colectividades territoriales donde puede fusionarse la colectividad regional y provincial (ejemplo de la Comunidad Autónoma, CCAA de Madrid o la Rioja), las regiones en Europa son de varios tipos. Regiones con amplias competencias, autonomía financiera y fiscal, sobre todo con su poder normativo legislativo (los Lander alemanes o CCAA españolas). Con todas estas prerrogativas sustanciales, estas regiones se inscriben dentro del marco una descentralización política. Mientras que la *Région* francesa (Acto I) se asienta en el marco de la descentralización administrativa, porque no dispone de un poder normativo legislativo propio, y está subordinado permanentemente al legislador estatal (gestión de competencias). Particularmente, este modelo se centra más en administrar competencias obligatorias y facultativas otorgadas por el Estado central, en vez de edificar plenamente políticas públicas de manera autónoma (ejemplos de los contratos de planificación entre el Estado y las regiones). De esta práctica de gestión administrativa regional se desprende el concepto de regionalización. Según el diccionario *Larrouse*, la regionalización implica “una acción y efecto de regionalizar”. Regionalizar tiene básicamente dos sentidos, consiste: “*en adaptar a las necesidades de una región*” o “*aumentar los poderes de unas regiones administrativas*”. En la práctica es un concepto que presta mucho a confusión, puesto que existen varias tipologías al igual que la región, y no es sinónimo forzosamente de una entidad dotada de una mayor capacidad política. En Francia, la regionalización tiene más bien esta reputación de producir el efecto contrario. También debemos precisar que la regionalización administrativa no se conjuga forzosamente con la idea de regionalismo. Los dos conceptos representan enfoques políticos del Estado que se pueden excluir mutuamente (John Loughlin

1997)⁵. Principalmente, el regionalismo “*es una doctrina según la cual debe el Gobierno considerar los intereses particulares de cada región del Estado*”. Básicamente es un movimiento de “abajo” (*bottom up*), porque procede de las mismas regiones militantes de la descentralización. John Loughlin destacó tres tipologías de regionalismo. El regionalismo jacobino otorga el mismo trato competencial a todas las regiones de un territorio nacional, en nombre del principio de igualdad (caso de Francia). Este ejemplo se diferencia del regionalismo autonomista moderado o radical, marcado por el control regional en nombre de un grupo étnico o lingüístico, que se puede convertir en radical cuando desea la creación de un Estado independiente (principio de autodeterminación).

En Francia, la regionalización administrativa es más dominante en las políticas públicas, que el propio regionalismo más bien residual y en zonas determinadas (Alsacia, Bretaña y País Vasco). En hechos concretos la primera regionalización ha sido institucionalizada por la presidencia de François Mitterrand en 1981, y con la culminación de la ley del 6 de enero de 1986. Esta norma organiza el funcionamiento de los consejeros regionales, imitando el sistema de los consejeros generales (elección al sufragio universal sobre listas departamentales y según el principio de proporcionalidad)⁶. Pero este balance es contrastado, debido a la reducción de la autonomía fiscal de las regiones, y a la resistencia de las administraciones estatales en cumplir correctamente los traspasos de competencias. Aquí, la regionalización gala puede considerarse como un movimiento estatal o concebido desde “arriba” (*top down*), porque excluye a los representantes regionales. La regionalización no implica necesariamente un proceso de descentralización (John Loughlin 1997)⁷.

⁵ John Loughlin, (1997): “ “L’Europe des régions” et la fédéralisation de l’Europe”, en Jacques Palard (dir.): *L’Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d’Espagne et de France*, G.R.A.L.E, Presses Universitaires de France, Paris, pág .19.

⁶ Gérard-François Dumont, (2004): *Les régions et la régionalisation en France*, Ellipses, Paris, págs. 34-37.

⁷ John Loughlin, “ “L’Europe des régions” et la fédéralisation de l’Europe”, *art.cit.*, págs.18-19.

A partir del año 2002, la *Région* gala y su encaje con el modelo descentralizador empiezan a germinar, dentro de un fuerte contexto de cuestionamiento general de la política local como nacional. Francia supera dos décadas de descentralización, y al mismo tiempo asiste a la atípica reelección presidencial de Jacques Chirac (82,2% de los votantes). El candidato socialista Lionel Jospin fue eliminado en el primer turno y sustituido por Jean-Marie Le Pen, el candidato ultraderechista del FN, *Front National*, (Frente nacional), presente en la segunda vuelta. Pese al incremento del electorado de extrema izquierda, LCR *Ligue Communiste Revolutionnaire*, (Liga comunista revolucionaria), y LO, *Lutte Ouvrière*, (Lucha obrera), Jean-Marie Le Pen simbolizó un malestar profundo de la clase media y obrera gala, insatisfecha globalmente por los partidos tradicionales más europeístas. En este escrutinio, los principales partidos galos son criticados por su menor sensibilidad a los problemas socioeconómicos interiores (degradación del mercado laboral y de los regímenes de protección social, y aceleración de las deslocalizaciones industriales).

Esta situación de deterioración social, ya fue constatada durante la campaña electoral de Jacques Chirac de 1995, bajo la preocupación primera de resolver “la fractura social”. Con este lema, Jacques Chirac quiso ampliar su base electoral hacia el votante tradicional de izquierda, reacia a las ideas ultraliberales y de globalización. Varios sociólogos desde los años ochenta, como Pierre Bourdieu autor de la *Misère du Monde* (1993), Pierre Birnbaum o Michel Crozier pusieron en evidencia la existencia de una fractura social y territorial que alimentaba la fractura democrática en Francia⁸. De manera destacada, estos observadores apuntaron una clase política

⁸ Pierre Birnbaum, (1998): *La France imaginée*, Fayard. Paris. Este sociólogo describe la prepotencia de las élites estatales francesas en todas las esferas, en particular en materia económica; y que bajo el pretexto de defender el interés general se regenera un Estado de funcionarios cada vez más alejado de los problemas de la sociedad. (págs. 115, 228 y 229). En la misma línea está el sociólogo: Michel Crozier, (1996): *La Crisis de la inteligencia: ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid; Michel Crozier y Bruno Tillette, (2000): *Quand la France s'ouvra*, Fayard, Paris. Ambas opiniones intemporales culpan a las élites políticas francesas (formadas en la ENA) de hacer reformas sin conocer a la sociedad francesa. El autor denuncia (en su libro del año 2000) el discurso demagógico de las élites que insisten sobre la preeminencia del Estado garante del interés general, cuando en realidad su intervencionismo

incapaz de comprender y de responder adecuadamente a las preocupaciones de los franceses, en un mundo globalizado cada vez más complejo y móvil.

Mayoritariamente, diversos estudios convergían en señalar el anticuado sistema educativo francés⁹ (como ejemplos encontramos la mala integración de los hijos de inmigrantes, la no selección universitaria y su desconexión con el mundo laboral etc...), o el desastre social de las reestructuraciones industriales (sector naval, siderúrgico y textil) mal suturadas por planes alternativos de reactivación económica desde el Estado¹⁰.

Frente a estos hechos, diversas voces – entre la sociedad civil, los economistas, y los politólogos – cuestionaban la omnipotencia injustificada de un Estado; que no controlaba los desordenes sociales, y generaba entre la sociedad un rechazo creciente a las reglas de la economía de mercado y consustancialmente a la construcción europea¹¹.

Paralelamente, se fermentó el descontento generalizado del conjunto de los electos locales, que sean alcaldes de grandes o pequeñas ciudades, electos de Consejos regionales o generales. La gran mayoría de estos electos, reprocharon al gobierno central: de erosionar los distintos logros del Acto I de la descentralización, y de no modernizar sinceramente la todopoderosa administración central. En particular, los agrupamientos de electos locales recriminaban la actitud del Estado central:

1º) En vulnerar el principio de libre administración de las colectividades territoriales, en particular en su faceta financiera.

excesivo genera la fractura social y territorial, mientras que la UE apuesta por la descentralización como mejor respuesta a la globalización (págs. 9,42-43,57) .

⁹ Michel Crozier y Bruno Tilliette, *Quand la France s'ouvrira*, op.cit., págs. 45-65.

¹⁰ *Ibidem*, págs.18-27. Michel Crozier presenta como un modelo más virtuoso, el ejemplo de reestructuración industrial americana “*downsizing*” –antítesis del modelo francés – donde la empresa se reestructura de forma rápida y completa con los agentes sociales, pero sin la intervención del Estado burocrático y en sintonía con las reglas del mercado.

¹¹ Bruno Rémond,(2001): “Montée des pouvoirs locaux en Europe”, *Le Monde Diplomatique* núm. avril, Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/04/REMOND/15033>, y Entrevista del periodista y pensador Jean François Revel, *El País* 1.2.2004.

El artículo 72 de la Constitución de 1958 afirmaba que: (las colectividades territoriales) “*se administran libremente por consejos de electos y en las condiciones previstas por la ley*”.

En el caso francés, este principio se distinguía de la protección más acentuada constitucionalmente en España o Alemania, donde la libre administración constituye una libertad fundamental, inscrita en el derecho positivo (ejemplo del caso español a través de la sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1981, que define la autonomía local “*como el derecho de las autoridades locales a intervenir en cada materia o sector de la vida pública en función de la esfera de sus intereses propios*”) ¹². Además, jurídicamente la autonomía local española se diferencia en su protección del marco de competencias, distinguiendo la autonomía de las CCAA y las demás entes locales (Fernández Espinar López, 1994). La autonomía de las colectividades locales es de carácter administrativo, básicamente porque su capacidad normativa es reglamentaria. Mientras que la autonomía de las CCAA, es de rango político por su capacidad normativa legislativa.

Pese a ser un concepto jurídico indeterminado – que deja plaza a un fuerte poder de apreciación al juez constitucional –, en Francia esta diferenciación entre colectividades territoriales no existe. Todas las colectividades locales, – salvo dispositivos legislativos (caso de las competencias obligatorias) – benefician por igual del principio de libre administración de las colectividades territoriales, y de un poder reglamentario. Retomando la doctrina constitucionalista gala, este principio debía ser bien definido y delimitado por el juez constitucional de forma especial. La justicia constitucional define la libre administración como “la libertad de gestionar sus propios asuntos” ¹³.

¹² Louis Favoreu y André Roux, (2002): “La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?”, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, núm.12, Etudes et doctrines, Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, pág. 2. Disponible en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-52098.pdf>, y Luis Carlos Fernández Espinar López (1994): “Les structures locales dans l’Etat des autonomies”, Alain Delcamp y John Loughlin (dir.), *Les collectivités décentralisées de l’Union Européenne*, La Documentation française, Paris, págs. 119 y 123.

¹³ Louis Favoreu y André Roux, *art. cit.*, pág. 10. De manera concreta, este principio engloba la libertad de gestión del personal territorial, la libertad de tomar actos directamente ejecutorios o también la libertad de percibir impuestos.

A esta situación, cabe destacar además dos expresiones que pueden prestar a confusión, la descentralización y la libre administración. La descentralización no aparece enunciado en la Constitución. Es solamente, un principio que rige la organización administrativa del Estado, que se concretiza por una delegación de competencias a las colectividades territoriales¹⁴. Mientras que el principio de libre administración, tiene un reconocimiento constitucional que se impone al legislador. Esta diferencia de tratamiento jurídico entre las dos nociones, conduce a calificar esta descentralización de administrativa, básicamente porque el Estado central sigue manejando este proceso con estas carencias de la carta magna. En concreto, esta descentralización administrativa se resumía a una recentralización financiera y fiscal en las colectividades territoriales, departamentos y regiones principalmente. En 2001, los recortes fiscales automovilísticos afectaron las finanzas departamentales 2000¹⁵. Con estas medidas fiscales se consiguió una pérdida global de autonomía financiera de un 16%, y una compensación insuficiente del Estado mediante dotaciones financieras. A partir de 1999, las regiones sufrieron alteraciones fiscales sobre los bienes inmuebles¹⁶. En cuanto a los municipios, estos vieron reducir sus ingresos del producto de la TP, *Taxe Professionnelle* (Tasa profesional) decidida por el gobierno de Lionel Jospin¹⁷.

2º) El difícil ejercicio del principio de libre administración, mediante la difusión exagerada de leyes y reglamentos, que se imponen a los actores locales.

En el punto de mira de los alcaldes, se situaba: la aplicación del código de urbanismo, el CGCT, *Code General des Collectivités Territoriales*, (Código general de las colectividades territoriales), y también la jurisprudencia penal que reforzó la

¹⁴ *Ibidem.* pág. 5.

¹⁵ Jean Puech, (2002): *La démocratie confisquée, Paris gouverne, la France étouffée*, L'Archipel, Paris. 2002, pág. 55. En 2001, se suprimió la viñeta de automóvil francesa con importantes consecuencias para los departamentos. La parte de los ingresos fiscales en el presupuesto de funcionamiento pasó de 70% en 1998, a 54% en 2000.

¹⁶ Adrien Zeller y Pierre Stussi, (2002): *La France en fin forte de ses régions: glossaire engagé de la décentralisation*, Gualino Editeur, Paris, pág. 43 (la retirada progresiva del producto de los derechos de transferencia sobre los bienes inmuebles, añadido a la reducción de ingresos causados por la remodelación del impuesto sobre la vivienda, *taxe d'habitation*).

¹⁷ Paul Dubrule, (2003): *Réformer l'Etat pour réussir la décentralisation*, Le Cherche Midi, Paris, pág. 87.

responsabilidad de los alcaldes (ejemplo en la gestión del mantenimiento de instalaciones deportivas escolares en caso de accidente). Esta situación resultó especialmente difícil de gestionar para los pequeños alcaldes, que disponen de un espacio territorial limitado, dentro de una Francia de 36 000 municipios. Desde la Revolución de 1789, el municipio francés es considerado como “*la cuna de la nación y de la democracia local*”. Pero en la actualidad, el municipio acusa frecuentemente al Estado central de delegar parte de sus funciones “*regalianas*” (definidas como funciones exclusivas del Estado como el derecho de emitir moneda, la dirección económica, la gestión de la diplomacia, la defensa y la seguridad). La talla de estos municipios, sus escasos medios y sus obligaciones corrientes hacen que estas nuevas tareas centrales sean difíciles de cumplir¹⁸. Detrás de este cierto malestar – causado por la no representación municipal de medianos y pequeños alcaldes – se ubicaba el problema de la no racionalización de la carta administrativa francesa, (tema recurrente en los debates locales), y la obligación municipal de pedir ayuda técnica y financiera al Estado central o a sus autoridades desconcentradas (ejemplo del *Préfet*, el Prefecto o el Delegado del gobierno).

3º) En último lugar, la libre administración francesa sufre la práctica estatal de la “contractualización”. Esta fórmula impone a los electos locales, la realización bilateral de un acuerdo global (político, financiero como técnico) entre el Estado central y las colectividades territoriales. Principalmente, está destinado a fomentar la realización de proyectos de importancia nacional como territorial (ejemplos de la financiación de las líneas ferroviarias de alta velocidad, de autopistas, o de centros de alta tecnología). Esta modalidad aparece principalmente en los CPER, y fue generalizada en todas las escalas administrativas mediante contratos urbanos, de país o departamentales. Gracias a esta contractualización, el Estado central quiso consolidar la cooperación intermunicipal, interdepartamental o interregional. Paralelamente, la aplicación de la contractualización soportaba varias críticas. En particular, se le acusaba de alimentar la confusión de competencias entre el Estado y

¹⁸ Paul Dubrule, *Réformer l’Etat pour réussir la décentralisation*, op.cit., pág. 56-58.

las colectividades locales¹⁹. En todos estos proyectos territoriales, el ciudadano tenía dificultades para reconocer los verdaderos autores políticos de estas políticas públicas

En cualquier caso, con los CPER se puso en evidencia que este mecanismo no podía paliar la inexistencia de un bloque de competencias, y que la financiación cruzada de proyectos entre todos los actores públicos, constituía un freno importante al desarrollo económico y social. A pesar de su contribución – en la financiación de infraestructuras costosas –, el mecanismo sufría además de importantes demoras en su aplicación completa. Los CPER se han convertido en instrumentos de campañas electorales, cuya ejecución completa era dudosa por su escasa preparación y falta de selección de objetivos prioritarios²⁰. El tiempo de ejecución de un CPER era inicialmente de cinco años. Pero en la práctica, los proyectos finalizados superaban los plazos. A partir de esta actitud, las colectividades locales se sintieron obligadas a refinanciar posteriormente y mayoritariamente estos proyectos. En primera línea estaban los consejos regionales, cuyas colectividades tenían que compaginar la finalización de los CPER con sus escasos recursos.

A través de esta práctica contractual se observaría algunas carencias y del espíritu del Acto I de la descentralización. Se suprimió el principio de tutela de una colectividad territorial sobre otra (artículo 72-5 de la Constitución). Pero a la vez no se reconoció la Región como una colectividad territorial, capaz de dictar normas en función de su especificidad territorial, y de tener un cierto control sobre su autonomía financiera. Además, la Región no disponía inicialmente de un propio bloque de competencias. Los CPER concretizaron la descentralización cogestión, dictada por el Estado e impuesta a sus regiones. La propia Comisión Europea junto

¹⁹ Adrien Zeller y Pierre Stussi, *La France en fin forte de ses régions-Glossaire engagé de la décentralisation, op.cit.*, pág. 64. En la misma línea se colocan diversos informes que piden una mayor clarificación de los objetivos de los CPER, Francis Vandeweeeghe (2004): “Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions” *Notes d’Iéna* núm.180, Disponible en: http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2004/NI_2004_18_francis_vandeweeeghe.pdf, y “L’avenir des contrats de plan Etat-région, Contribution de l’ADCF” juillet 2004 págs. 9, 15 (www.intercommunalités.com).

²⁰ Adrien Zeller y Pierre Stussi, *La France en fin forte de ses régions-Glossaire engagé de la décentralisation, op.cit.*, pág. 65.

con las asociaciones de electos locales, habían denunciado la especificidad estatal francesa como “anacrónica y poco eficiente”. Esencialmente, estas políticas territoriales “nacionales” resultaban escasamente eficientes para cimentar la ordenación territorial, la cooperación transfronteriza y el desarrollo económico²¹.

Frente a todas estas críticas, los gobernantes centrales se refugiaron en las disposiciones constitucionales de la V República, para justificar la presencia estatal en los territorios. Una de estas disposiciones fue el destacado artículo 20, que afirma: “*que el gobierno determina y conduce la política de la nación*”²². Este artículo confirmó el monopolio del Estado sobre las colectividades locales. La indefinición del artículo 20 permitía al Estado central “interpretar” sus competencias constitucionales de forma extensa, en todos los terrenos, sobre todo en materia económica como social. Por esta razón, las colectividades locales estaban cantonadas a una función subordinada o secundaria al Estado central.

Al margen de estas limitaciones jurídicas, los electos locales contribuyeron a modernizar sus equipamientos, sanear sus finanzas locales y ser un actor activo del crecimiento económico como lo reconoce abiertamente el Senado²³. Pero, este virtuosismo fue dificultado por las diversas alteraciones al principio de libre administración²⁴. Durante estas dos décadas, hubo más de treinta leyes sobre la descentralización y la acentuación de dos fenómenos en Francia.

²¹ “Estudio prospectivo de las regiones del Mediterráneo Oeste, Europa 2000”, *Comisión Europea*, Luxemburgo, 1995, pág. 47. La UE critica al gobierno central por imponer su centralismo a las regiones galas. En el mismo sentido se sitúa los políticos descentralizadores galos que piden un nuevo giro estratégico, en el documento: Hugues Portelli, (2001): “Etat, organisation territoriale: de la “réforme” aux évolutions constitutionnelles”, *Les cahiers de l’Institut de la Décentralisation*, núm. 5, pág. 6.

²² Yves Madiot y Jean-Louis Gousseau, (2002): *Collectivités locales et développement économique, élus locaux, entreprises et territoires* Dexia Editions, Paris, pág. 57.

²³ Rapport d’information núm. 239: Groupe de travail sur la décentralisation, M. Daniel Hoeffel, 1996/1997 Le Sénat, págs. 11-15. Disponible en : http://www.senat.fr/rap/r96-239/r96-239_mono.html.

²⁴ *Ibidem.*, págs. 2, 27, 28, 32-34, 37-39. Particularmente, los senadores estigmatizaban: “*un Estado con más poderes*”, responsable exclusivo del descontrol de las finanzas públicas (escaso control parlamentario y contable eficiente), que no responde rápidamente tanto a las urgencias sociales (lucha contra la fractura social), como a la creación de actividad económica (disparidad de ayudas directas e indirectas a las empresas) o se olvida conscientemente de readaptar las misiones tradicionales del Estado y su administración.

– El primero fue la aplicación creciente del derecho europeo en el ordenamiento jurídico interno francés. Esto se concretizó por la aplicación directa de los reglamentos comunitarios y de la transposición de las directivas. El Estado francés está sometido al respecto estricto del derecho comunitario, al igual que las colectividades territoriales que pueden ser juzgadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en caso de incumplimiento de normas originarias (tratados) como derecho derivado (directivas y reglamentos). Los retrasos procedentes del Estado central en la aplicación del derecho derivado, no eximen a las colectividades locales a ser un “actor pasivo”. El TJUE controla escrupulosamente esta armonización europea y recomienda a las propias colectividades locales, de tomar todas las medidas legales para hacer respetar el derecho europeo²⁵. Esta presión comunitaria justificó la necesidad de crear una nueva etapa de descentralización, basada en la instauración de un bloque de competencias claro Estado-Región, y en la reducción normativa excesiva. En este último punto, la mayoría de las jurisdicciones galas convergieron en señalar sus dificultades en interpretar y aplicar estas normas básicas, marcadas sobre todo por su mala calidad de redacción. A este problema crónico y creciente de la norma francesa, se agregó la aplicación del derecho de la Unión Europea (UE) y de la necesaria protección de los derechos fundamentales. Las jurisdicciones constitucionales y europeas insistieron en este imperativo de mejorar la protección jurídica de los derechos substanciales, *vía* normas legales más accesibles como inteligibles²⁶.

– El segundo fenómeno que surgió con fuerza, concernía la especificidad francesa de la *Intercommunalité*. Esta noción designa las diferentes formas de cooperación existente entre los municipios. Especialmente, la cooperación intermunicipal se

²⁵ Las competencias del TJUE son muy extensas según el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en particular el recurso por incumplimiento (artículo 226-228). Edwige Belliard. y Catherine. de Salins, (2004): *Collectivités territoriales et obligations communautaires : étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat*. La Documentation française, Paris. El Consejo de Estado francés, págs. 11-14), insiste en que el Estado al igual que las colectividades territoriales son sujetos a la aplicación estricta del derecho comunitario. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000176/0000.pdf>

²⁶ Laure Milano, (2006): “Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi”, *Revue du droit public*, núm. 3, pág. 650.

extendió de forma notable durante los años noventa, a través de diversas leyes que favorecieron este movimiento intermunicipal. La ley del 6 de febrero de 1992, llamada “ley ATR” relativa a la *Administration Territoriale de la République*, (Administración territorial de la República), relanzó la cooperación intermunicipal mediante la creación de *Communautés de Communes*, (Comunidades de municipios y las *Communautés de Villes* (Comunidades de ciudades). Como otra innovación, se autorizó las instituciones interdepartamentales para introducir socios locales de otras escalas administrativas territoriales francesas, dotándoles a la vez de autonomía financiera²⁷. A continuación, otras leyes de relevancia confirmaron esta tendencia, a través de la “ley Pasqua” del 4 de febrero de 1995 y las leyes Voynet y Chevénement del 25 de junio y del 12 de julio de 1999.

De manera más detallada, la ley de 1995 llamada LOADT *Loi d’Orientation sur L’Aménagement du Territoire*, (Ley de orientación sobre la ordenación del territorio), instauro un sistema de perecuación entre colectividades ricas y pobres, y la noción de *pays* (“país” un concepto que designa una entidad sociológica homogénea capaz de engendrar una dinámica en el desarrollo de los territorios)²⁸. En cuanto a la “ley Voynet”, llamada LOADDT, *Loi d’Orientation relative a l’Aménagement et au Développement Durable du Territoire*, (Ley de orientación relativa a la ordenación y al desarrollo sostenible del territorio) reorganiza el desarrollo local mediante la contractualización, y se redefine el concepto de *pays*. Mientras que la “ley Chevénement”, apuesta sobre todo por el fortalecimiento y la simplificación de la cooperación intermunicipal, mediante una nueva arquitectura institucional en medios urbanos (en las comunidades de aglomeración y en las comunidades urbanas).

Fundamentalmente, este esfuerzo legislativo vino a paliar los fracasos políticos de la fusión de los municipios franceses, así como la racionalización insuficiente de la estructura comarcal, expresamente recomendado desde la Unión.

²⁷ Silvina Rodríguez-García, (2002): *Complexité territoriale et aménagement de l’intercommunalité française au sein de l’Union Européenne*, L’Harmattan, Paris, pág. 178.

²⁸ Entrevista de Jean Claude Némery director del *Centre de recherche sur la décentralisation territoriale* : “Décentralisation et intercommunalité a fiscalité propre. Le coeur et la raison”, Mars 2002. Documento extraído el día 06.01.2005 a partir de: (www.intercommunalites.com).

A pesar del desarrollo rápido, la cooperación intermunicipal generó diferentes problemáticas relativas a su legitimidad democrática, a su encaje competencial con las otras colectividades territoriales – entre los departamentos y las regiones –, y al asunto de su control presupuestario. El problema que más se destacaba, se encontraba en la conciliación del mandato de alcalde (elegido por sufragio universal) con las funciones de los miembros de agrupamientos municipales (elegidos más por sus competencias técnicas, y no por sufragio universal) . En este ámbito se demostró un riesgo de confusión de responsabilidades entre el alcalde que actúa en su municipio, y el mismo alcalde que es miembro de una asociación intermunicipal. Por esta razón, el informe llamado “*Rapport Mauroy*” (2001) instó a establecer la elección al sufragio universal de los miembros de agrupamientos municipales²⁹. La finalidad de esta recomendación, consistía en evitar el desarrollo de un “supramunicipalismo”, marcado principalmente por la toma de decisiones intermunicipales opacas³⁰.

* * *

El balance final de la primera etapa de la descentralización hizo aparecer: un Estado central que imponía regularmente nuevas obligaciones para las colectividades locales, y que monopolizaba una descentralización co-administrativa. A pesar de estas imperfecciones, las colectividades locales expresaron al máximo sus competencias otorgadas, y ejerciendo de lobby ante el Estado como en la UE. En los diferentes discursos políticos locales sobresalía su buena gestión financiera, y su papel como electos de proximidad ante los ciudadanos. El Estado central aparentaba de forma destacada como un “desorganizador” territorial y financiero. Un actor

²⁹ El informe “*Rapport Mauroy*” o “*rapport de la Commission sur l’avenir de la décentralisation*” (17 de octubre de 2000) es un informe realizado por el senador PS, Pierre Mauroy remitido al Primer ministro Lionel Jospin. Contiene 154 proposiciones para mejorar la descentralización, como propuestas se destacan: la elección de los miembros de la *intercommunalité* al sufragio universal (pág. 39), el fortalecimiento de la autonomía fiscal de las colectividades o la ampliación de las competencias de la Región.

³⁰ Silvina Rodríguez-García, *Complexité territoriale et aménagement de l’intercommunalité française au sein de l’Union Européenne*, *op cit.*, pág. 103. Como punto más destacado está la contratación excesiva de personas públicas en estos agrupamientos y las numerosas esquivas a las reglas del derecho público, según la *Cour des Comptes* (el Tribunal de cuentas de Francia).

público considerado como responsable de numerosos fracasos, en cuanto a la reforma de su administración y en la producción de políticas públicas más eficientes. El Estado galo sobresalía por su incapacidad para resolver sus propias desigualdades territoriales, solventar el encabalgamiento de competencias locales, o gestionar mejor de los fondos europeos³¹.

No obstante, otros frentes de importancia cuestionaron la capacidad modernizadora del Estado. En primer lugar estuvo el intento de liberalización de los servicios públicos diseñado por el Primer ministro Alain Juppé, (1995), y que tuvo que paralizarse por los duros conflictos sociales. Por otra parte, se encontraba la concesión de una amplia autonomía a Córcega (ley del 22.1.2002). Una prerrogativa específica que se diferenciaba de las competencias administrativas de los electos metropolitanos. Esta situación de un Estado “que no sabe reformarse” y que concede mayor autonomía a una pequeña isla, ha alimentado más el discurso de los electos descentralizadores hacia una nueva etapa. Durante el gobierno de cohabitación de Lionel Jospin, este dirigente decidió no privilegiar el tema de la descentralización. Específicamente, este Primer ministro se enfrentó al Senado calificado como “*anomalía dentro de las democracias*”³². Este ataque frontal de Lionel Jospin al Senado, supuso la reacción de la cámara alta – como defensora suprema de la autonomía de las colectividades locales – ante la “insensibilidad parisina” por la vida local. El informe senatorial Delevoye -Mercier *Pour une République territoriale* (junio 2000), reclamó una mayor descentralización para las colectividades locales, y

³¹ Franck Demaille y Loïc Amans, (2003): “1982-2002: les enseignements de vingt ans de décentralisation”, *Problèmes économiques*, núm. 2.824, La documentation Française, Paris, págs. 3-4. Insisten en la idea que la descentralización es un proceso racionalización de los recursos públicos desde el Estado central y que no va en el sentido de la regionalización. Al mismo tiempo, en la Francia “des-centralizada” cohabita de forma crónica la hipertrofia de la Región Ile-de France (Región de Paris) frente a numerosos territorios algunos muy siniestrados o con importantes desigualdades en materia de desarrollo. En la misma órbita se sitúa el análisis de Philippe Laurent, (2005): “Finances locales: vingt années de décentralisation”, *Cahiers français* núm. 329, La Documentation française, Paris, págs. 64-67.

³² Patrick Le Lidec, (2004): “Pourquoi une nouvelle étape décentralisation?, modernisation politique et compétition politique”, *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Editions, Paris págs. 16-17. A partir del 81 Congreso de la asociación de alcaldes de Francia (*Association des maires de France* A.M.F del 11 de noviembre 1998), se reprochó al gobierno Jospin su insensibilidad por la vida local. Posteriormente, el Presidente del Senado, Jean-François Poncelet reivindicó el papel de la Alta asamblea como guardián de las colectividades locales.

a la vez criticó la inflexibilidad de Jospin en este tema³³. Por su parte, Jacques Chirac realiza un cierto giro político, cuyo pasado no ha sido fervoroso en materia de descentralización y en asuntos europeos. El ejemplar discurso de Rouen del 10 de abril de 2002 resume esta impresión, donde Jacques Chirac constató la caducidad de un centralismo político – que no conseguía revitalizar la Nación tanto en materia económica como social –, y que lograba esterilizar la gestión local con “reglamentaciones sobreabundantes”. Como síntesis, Jacques Chirac rechazaba un modelo entre “Estatismo jacobino y federalismo importado” (alusión a la influencia federalista de la UE), y “como contrario a nuestra historia, como a nuestra exigencia de igualdad, una nueva vía debe ser inventada”³⁴.

Destacadamente, el primer mandato de Jacques Chirac estuvo marcado por una fuerte presión social y local, que proclamaba una reforma urgente del Estado, y accesoriamente una nueva descentralización correctora del Acto I (1982). A raíz de este balance, había que corregir el incremento desequilibrado de las competencias departamentales y de las grandes ciudades a favor de las regiones³⁵.

II. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN

En su primer discurso de política general, el Primer ministro Jean- Pierre Raffarin explicó su línea reformista, resaltando el desencanto social francés:

“El 21 de abril, las Francesas y los Franceses han dicho su descontento. La impotencia política ha generado la exasperación popular. La abstención a este nivel no es tanto indiferencia,

³³ *Ibidem.*, pág. 19. Cabe señalar que este informe Delevoye Mercier aparece de forma rápida y antes del informe solicitado por Lionel Jospin, llamada “Commission Mauroy” para minimizar aún más el escaso interés del gobierno por la descentralización.

³⁴ “*Extraits du discours de Jacques Chirac à Rouen*” 10.4.2002 (www.interieur.gouv.fr).

³⁵ *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Comité de las Regiones, Bruselas 1999, pág. 112. En este aspecto Daniel Seiler resalta el arraigo del departamentalismo francés y de la desvalorización de las regiones y de los pequeños municipios.

*sino desconfianza. Un gran número de Franceses han reprochado a la República de no cumplir sus promesas de libertad, igualdad y de fraternidad”.*³⁶

Para remediar esta urgencia social, Jean-Pierre Raffarin instó a la realización profunda de la reforma del Estado, acompañada indisociablemente de una nueva descentralización. En palabras del Primer ministro:

*“La descentralización es una formidable palanca para reformar por fin el Estado”*³⁷.

Al mismo tiempo, este proceso no podía realizarse de cualquiera manera y necesitaba la colaboración activa de todos los actores públicos locales como nacionales, y agentes sociales. Jean-Pierre Raffarin compartía las principales observaciones de los sociólogos Michel Crozier o de Pierre Bourdieu acerca del “*mal reformismo francés*”. Estos análisis sociológicos desprendían la degradación de las misiones tradicionales del Estado, y el complejo ejercicio competencial de las colectividades locales³⁸. Por estos motivos, este gobernante central pretendía corregir los fracasos reformistas pasados, instaurando una nueva forma de gobernación basada en la conciliación, y en el diálogo abierto y transparente con la sociedad. Esta nueva orientación política sintetiza la “*gobernación humanista*”³⁹.

³⁶ Discours de politique générale de Monsieur Jean-Pierre Raffarin Premier Ministre, Paris, Assemblée Nationale 3 juillet 2002:

“Le 21 avril, les Françaises et les Français ont dit leur mécontentement. L’impuissance politique a généré l’exaspération populaire. L’abstention à ce niveau n’est plus de l’indifférence mais de la défiance. Un grand nombre de Français ont reproché à la République de ne plus tenir ses promesses de liberté, égalité, et de fraternité”.

³⁷ Discours de politique générale de Monsieur Jean-Pierre Raffarin Premier Ministre, Paris, Assemblée Nationale 3 juillet 2002:

“La décentralisation c’est aussi un formidable levier pour enfin réformer l’Etat”

³⁸ Jean-Pierre Raffarin, (2002): *Pour une nouvelle gouvernance, L’humanisme en actions*, L’Archipel, Paris. Respecto a Michel Crozier, Raffarin comparte el fracaso de la escuela republicana incapaz de inculcar los conocimientos fundamentales y de estar desfasada con las exigencias del mundo laboral (pág. 124). Como remedio a este desfase, ambos autores apuestan por una descentralización que simplifique las estructuras administrativas, para responder mejor a las esperas sociales. En cuanto a Pierre Bourdieu, (1989): *La Noblesse d’Etat*, éditions de Minuit, Paris; Raffarin se refiere a este sociólogo para desacreditar el pensamiento único de un Estado omnipresente en todas los temas económicos y sociales, y que hipertrofia peligrosamente la evolución normal del sector privado (pág. 57).

³⁹ Discours de politique générale de Monsieur Jean-Pierre Raffarin Premier Ministre, Paris, Assemblée Nationale 3 juillet 2002. Los retos de Raffarin en su gobernación humanista son

De todos modos quedaba por comprobar: si esta “gobernación humanista” era un hecho que se concretizaba en actos políticos substanciales, o si al contrario se perfilaba una estrategia de comunicación política para convencer unos franceses pesimistas. La primera aplicación de esta nueva tendencia fue la discusión preliminar con todas las asociaciones de electos locales, llamada “*Les Assises des libertés Locales*”.

2.1. La metodología de la reforma y los “Assises régionales des libertés locales”

El 18 de octubre de 2002, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin inauguró “*Les Assises regionales des libertés locales*”. Esta celebración regional de tres meses, designaba el conjunto de reuniones y debates preliminares al Acto II de la descentralización que incluían la participación de todos los actores locales. A raíz de estos trabajos se había generado un informe regional de conclusiones, destinado para el gobierno y el legislador UMP. En el epicentro de las reivindicaciones se situaba la necesidad de reconsiderar la distribución de competencias entre el Estado y los entes locales.

Mientras tanto, Jean-Pierre Raffarin fue consciente a raíz de los gobiernos anteriores, que la descentralización como la reforma del Estado son dos conceptos que revestían confusión para el ciudadano⁴⁰.

muy amplios y se fijan en 5 años de forma ambiciosa: reforma del Estado, como de las principales instituciones públicas (parlamento, justicia), apuesta por el diálogo social, revisión de las pensiones y de la sanidad pública; todo esto dentro de una República más descentralizada y más cercana al ciudadano.

⁴⁰ Discours de politique générale de Monsieur Jean-Pierre Raffarin Premier Ministre, Paris, Assemblée Nationale 3 juillet 2002. En su discurso de presentación de política gubernamental, Jean-Pierre Raffarin insistió en la necesidad de clarificar las misiones tradicionales del Estado, cuyas funciones mal ejercidas debilitaron su autoridad republicana y a la vez apostar por la democracia local y social (pág. 4).

2.1.1. Algunas consideraciones sobre la metodología de la reforma

Según la definición de la Real Academia de Lengua Española: la reforma implica la introducción de una innovación, o un proyecto que mejora una situación anterior. En teoría, este proceso de modernización supone para sus sujetos la aportación de un beneficio, y descarta una reforma que puede ser neutra o perjudicial.

El caso de Francia es ejemplarizante de la conflictividad de la reforma, desde por lo menos los años ochenta. Que sean gobiernos socialistas o gobiernos conservadores, ningún ejecutivo ha sido capaz de reformar con profundidad y serenidad la política educativa francesa, la reducción del déficit de la seguridad social, la modificación del “rígido” código del trabajo, o la reestructuración del Ministerio “de Bercy” Diversos ministros de diferentes gobiernos socialistas como conservadores (Alain Devacquet, Claude Allègre, René Monory, Alain Madelin, Michel Sapin, Alain Juppé y muchos más) conocieron importantes reprobaciones sociales, y algunos responsables ministeriales tuvieron que dimitir. En todos estos casos se contemplaba un cierto desfase entre lo que proponía sus máximos dirigentes y lo que deseaba realmente la sociedad. Tampoco en esta materia no podemos despreciar el protagonismo destacado de los sindicatos, cuya labor consiguió destapar algunas veces “el lado oscuro” del proyecto gubernamental (ejemplo de proyectos que intentaban discretamente reducir el servicio público, o en de recortar arbitrariamente los mecanismos de protección social, primero a los empleados del sector publico luego al sector privado), o al contrario de frenar deliberadamente un proyecto justo para la sociedad, pero nefasto para sus representados trabajadores.

En este último aspecto, la clase política defensora del neoliberalismo culpaba a los sindicatos de pensar más en defender sus intereses corporativos “abusivos”, y en menor medida de estar menos preocupado por el interés general (caso de la conflictividad sindical y social del invierno de 1995, con la política de liberalización de servicios públicos preconizada por Alain Juppé).

Dejando de lado estos reproches gubernamentales contra los sindicatos, otras opiniones minimizaban esta actitud sindical, apuntando más los responsables gubernamentales. Desde varios ámbitos, se criticaba una clase dirigente que no sabía transmitir los beneficios reales de la reforma a la sociedad como a los agentes sociales. El historiador economista Nicolas Baverez, los sociólogos como Alain Touraine y Michel Crozier, el economista Jean- Paul Fitoussi, y algunos empresarios como Paul Dubrule, señalaban principalmente: los dirigentes gubernamentales por “desobedecer o desconocer” las reglas básicas de la metodología de la reforma⁴¹. Inherentemente, estos analistas incidían que el éxito de una reforma dependía también del comportamiento irreprochable de sus promotores políticos (es el caso del descrédito reformista que impone sacrificios financieros para sus sujetos, mientras el responsable político es perseguido por casos de corrupción o por abusar de sus privilegios funcionales).

La reiteración de estos comportamientos políticos inapropiados, explicaría en gran medida este desamor francés hacia sus dirigentes políticos desde varias décadas. En muchas ocasiones, este malestar social venía precedido de grandes anuncios reformistas, cuyas políticas concretizaron finalmente: proyectos superficiales y acompañados de otras finalidades indeseadas socialmente, y acusaciones gubernamentales desproporcionadas contra los sindicatos, acusados casi sistemáticamente en el fracaso de las reformas⁴².

Fundamentalmente, el fracaso de la reforma viene por el irrespeto de tres etapas.

⁴¹ Como eje reflexivo común, está la función central de las élites como responsables principales de la plena inaplicación de la reforma y que es un problema crónico, cuya resolución no va a ser sencilla. Ejemplos de Nicolas Baverez, (2003): *La France qui tombe*, Perrin, Paris, pág. 87, y Jean-Paul Fitoussi, (2005): *La politique de l'impuissance*, Arléa, Paris.

⁴² Michel Crozier y Bruno Tilliette, *La crisis de la inteligencia. Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*, op, cit., págs. 25-26. Este sociólogo respalda esta tesis, achacando la responsabilidad de los fracasos reformistas, al modelo de formación de las élites dispensadas en la E.N.A y cuya formación no es adaptada para responder a los principales retos de la sociedad en un mundo cada vez más complejo.

- En primer lugar, el dirigente político debe “reconocer la realidad” que le rodea. Según la expresión de Michel Crozier, esto significa que el reformista se compromete a conocer esta realidad como comprenderla⁴³. En concreto, el dirigente político precavido tiene que intentar buscar con precisión las causas de las disfunciones dentro del Estado, y ver su modalidad de desarrollo. Con este inventario se cimienta legítimamente una finalidad para la reforma. Tras este examen, el dirigente le incumbe buscar soluciones dentro de su país como al exterior.
- La segunda etapa esencial corresponde al factor tiempo. Si el reformista desea corregir problemas estructurales dentro del Estado, tiene que controlar la duración de su proyecto dentro de lo razonable. Si un proyecto político es excesivamente largo, existe un riesgo que se diluya la finalidad inicial del proyecto, o que esta iniciativa genere escepticismo entre la opinión pública. Si la aplicación de una aspiración innovadora se realiza en breve plazo, este plan puede estar sujeto a críticas relativas a su diseño superficial, electoralista o los dos a la vez.
- La tercera etapa concierna la comunicación, experimentación y la evaluación de la reforma. Conjuntamente, estas fases implican que los gobernantes comuniquen una reforma desde la transparencia, tanto a la opinión pública como a sus parlamentarios. En concreto, el gobierno se encuentra en la obligación de explicar regularmente su proceso reformista, bajo términos simples y claros sin tecnicismos. Respecto a la experimentación, el gobierno le incumbía obtener la plena colaboración de su administración. En este aspecto fundamental, el ejecutivo central debía sensibilizar e informar correctamente las administraciones. Especialmente, el reformista tenía que emprender un lenguaje positivo para favorecer la cooperación y estar convencido del éxito del proyecto⁴⁴. A continuación, al gobierno le correspondía adoptar una actitud pragmática basada en la experimentación. Un proyecto ministerial podía ser técnicamente excelente, y hacer aparecer imprevisiones y resistencias dentro de su aplicación administrativa (ejemplo de la manifestación de intereses antagonistas dentro de una misma administración, y que nadie sospechaba en su irrupción). Por esta razón, la autoridad responsable de la reforma tenía que disponer de un cierto

⁴³ *Ibidem.*, pág. 7.

⁴⁴ François Guyon, Emmanuel Evah Manga, y Christian Guyon, (2003): *Reussir le changement dans le service public*, Editions d'Organisation, Paris, págs. 44-46.

margen de maniobra. Un espacio destinado al desarrollo de un compromiso entre los cuerpos de funcionarios y las fuerzas sindicales.

En cualquiera caso, el ministerio responsable de esta modernización deberá en teoría crear previamente equipos administrativos. Especialmente, estos equipos se dedicarán en vigilar la aplicación de la reforma, así como su corrección. El propósito de esta medida para el ministro, consiste en conocer todas las incidencias y la buena marcha de su política pública. En última instancia, el ministro se someterá al control del Parlamento, cuya institución intentará evaluar la pertinencia del proyecto.

La metodología de la reforma exige estrictamente el respeto de estos tres puntos indisociables. El gobierno de Jean-Pierre Raffarin pretendía corregir los fracasos reformistas del pasado, inscribiendo su acción dentro de la transparencia y la pedagogía con los ciudadanos⁴⁵. Quedaba por comprobar si las buenas intenciones se transformarían en hechos. La reforma del Estado junto con el impulso a la descentralización se presentaba muy ambiciosa, desde las filas del gobierno Raffarin como dentro del partido UMP, *Union pour un Mouvement Populaire* (Unión por un movimiento popular) presidido por Nicolas Sarkozy⁴⁶.

Cuadro 1.2: Los 8 ejes reformistas del UMP

- . La simplificación del derecho y de los procedimientos administrativos.
- . La difusión extensa de la administración electrónica en la vida de los usuarios.
- . La instauración de un servicio mínimo garantizado en caso de huelga en los servicios públicos .
- . La remuneración al merito de los altos funcionarios.
- . La modernización de los correos franceses (La Poste) en adecuación con las directivas europeas.
- . La autorización de las colectividades a impulsar referéndums locales.
- . El derecho a experimentar en las colectividades locales.

⁴⁵ Discours de politique générale de Monsieur Jean-Pierre Raffarin Premier Ministre, Paris Assemblée Nationale 3 juillet 2002, pág. 3.

. La modernización de gestión de las empresas públicas

Fuente: Elaboración propia a partir de la dirección electrónica del UMP.org;fr (2004).

Para respetar esta línea, se inició la reunión de los “*Assises des libertés locales*”.

2.1.2. La celebración de los “Assises des libertés locales”

La celebración de este debate nacional mostró la descentralización como un proceso positivo, deseado por la mayoría de partidos políticos y por la sociedad. En todas estas reuniones, se han congregado representantes institucionales variopintos (ejemplos de ministros, asociaciones de electos, universitarios y agentes sociales), cuya labor hizo emerger tres ejes prioritarios⁴⁷.

– En primer lugar se situaba la necesidad urgente de simplificar las escalas administrativas francesas, otorgando auténticos traspasos de competencias para las colectividades locales. De esta forma, se cernería mejor la identidad del actor público responsable de cualquier proyecto entre el Estado y sus entes locales. . En este espíritu de racionalización y de clarificación para los administrados, las colectividades locales proponían actualizar la carta territorial. Como opciones postuladas encontramos: la supresión de los departamentos vía fusiones, o el estrechamiento de la colaboración entre los departamentos y su respectiva Región⁴⁸

⁴⁷ Dominique Reynié, (2004): “L’apport des assises des libertés locales”, *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 25-36.

⁴⁸ “Demandes de transferts ou d’expérimentations exprimées au cours des 26 Assises des libertés locales” (documento de los Assises des Libertés Locales). En algunos casos particulares, las colectividades locales han hecho un peritaje analizando la relación coste-ventaja, tomando como criterio el nivel de población (escaso) y su gestión costosa por dos departamentos, o la presencia de elementos comunes en materia socioeconómica. En esta perspectiva, algunas colectividades pretenden ahorrar costes de gestión administrativas onerosos, para redistribuir estos ahorros a otros servicios de primera necesidad o bien para impulsar de forma más eficiente algunos sectores económicos.

(un ejemplo: la fusión a título experimental de los dos departamentos alpinos Hautes-Alpes y Alpes de Haute Provence).

– El segundo punto destacado por los participantes fue la reforma de la fiscalidad local y la reforma del Estado.

– En última instancia estaba la necesidad de conjugar la aplicación del principio de subsidiariedad con la aplicación de un mecanismo de solidaridad a nivel interterritorial (el sistema de perecuación).

En otro frente, los sondeos del OIP *Observatoire Interregional du Politique* (Observatorio interregional de la política) 2003, coincidieron en mostrar una gran aceptación social hacia una cierta descentralización-regionalización (ejemplo de los trasposos de competencias hacia las regiones, como la gestión regional de la sanidad) que tocaba a todas las categorías sociales, sobre todo a clases “expuestas” (frágiles socialmente), y que conllevaba una adhesión importante de la función pública⁴⁹.

Ahora bien, los datos expuestos en estas reuniones consolidaron la idea que la descentralización tenía que orientarse hacia la regionalización si se quería imaginar efectivamente la reforma del Estado.

Paradójicamente, estos datos abrieron varios interrogantes:

– Por una parte, los ciudadanos franceses temían que esta nueva descentralización fuese una ocasión suplementaria para fomentar el alza de su presión fiscal. En esta valoración dominante, se añadía el riesgo social de contemplar más desigualdades regionales. Adicionalmente, los franceses seguían satisfechos globalmente con la calidad de sus servicios públicos, y en su prolongación futura. En este aspecto, el

⁴⁹ Dominique Reynié, “L’apport des assises des libertés locales”, *Annuaire des collectivités locales*, art.cit., págs. 25-36. Según los datos del sondeo “Enquête OIP-conseils régionaux 2003”, los datos favorables a la descentralización regionalización rozan el 60%. El 64% de los encuestados valoran la gestión regional de la sanidad y el 60% de este panel aprecia esta orientación del personal de la Educación nacional. Por sectores, el sector público apoya la descentralización en un 59%, pero es inferior a la del sector privado con un 73%.

éxito de la descentralización y de la reforma del Estado vendría de la capacidad gubernamental a solventar estas dos preocupaciones sociales.

– Por otro lado, afloraban dudas sobre un cambio drástico en materia de descentralización. La descentralización administrativa del Acto I defendía principalmente los intereses departamentales y las grandes urbes, cuya influencia política era perceptible en el Senado. A partir del Acto II, dos opciones territoriales estaban en manos del ejecutivo central. La primera hipótesis podía consistir en perpetuar esta tendencia departamental y municipal, modificando su influencia política en función de su reparto demográfico hacia la escala municipal. La segunda hipótesis sería más revolucionaria, alzando la influencia política regional en adecuación con una cierta adhesión social. En caso de rechazo de esta opción innovadora, la credibilidad de la reforma volvería ser cuestionada por doble motivo. Con este nuevo formalismo se favorecería las mismas escalas locales departamentales y municipales, escalas que permiten indisociablemente al Estado preservar su fuerte influencia territorial. Lógicamente, esta configuración formal conlleva la posibilidad de desteñirse ante la sociedad, cuya voluntad expresa un reformismo que aporte soluciones de fondo. .

Por encima de todo, estas consideraciones primarias muestran una cierta preferencia estatal hacia los departamentos y los municipios, como un serio obstáculo para la promoción regional. Pero mantener esta influencia tradicional del Acto I sería problemática, ya que no ha permitido regenerar los territorios y el Estado. Además, el caso de Francia se complica con la búsqueda de gran consenso entre los diferentes electos locales y la sociedad. La hipótesis de una elección intermediaria que combine dos opciones antagonistas, conlleva el riesgo de una tímida reorganización territorial, y cuya consecuencia puede limitar la reforma del Estado.

Tras finalizar las consultas previas, el Primer ministro realizó una síntesis. En su inventario observó que esta consulta fue un éxito (55 000 participantes y más de

600 propuestas debatidas) y que la descentralización era un tema que interesaba a los franceses, contrariamente a las apariencias que denotaba la sociedad gala⁵⁰.

En prelude a la etapa legislativa, Jean-Pierre Raffarin anunció que iba a inscribir constitucionalmente, la:

“organización de la República será descentralizada”.

Pues bien, se precisó que esta nueva descentralización tendría que apoyarse en dos parejas:

– Por un lado, se situaba la pareja Estado-Región encargada de la estrategia, “porque son escalas de coherencia”.

– Por otro lado, estaba la actuación entre los departamentos y los municipios, calificados como: órganos “de gestión de los servicios públicos” y de escalas emblemáticas en la gestión de políticas de proximidad. A raíz de este planteamiento, se desprendía los nuevos límites de la Región. Esta escala no estaba contemplada para tutelar colectividades departamentales o municipales; sino que pasaría a trabajar en colaboración con el diseñador de políticas públicas, el “Estado estratega”. El Primer ministro reiteró esta visión bajo esta síntesis: “Al lado del Estado, la Región debía ser la escala de la coherencia y de la estrategia”. Pese a todo, esta orientación gubernamental se desmarcaba de una corriente de opinión favorable a la descentralización- regionalización.

Con esta filosofía, el ejecutivo galo abogaba por recentralizar las misiones esenciales del Estado. Pero, el éxito de la descentralización dependería de tres elementos. Según Jean-Pierre Raffarin estos criterios son: la adaptación de una buena legislación y de un eficiente sistema de perecuación, y la necesidad de realizar un proceso de evaluación. A todo esto, había que añadir la capacidad de liderazgo del Primer ministro en emprender la compleja reforma del Estado.

⁵⁰ Discours lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen, 28.02.2003, Premier Ministre: *“l’organisation de la République sera décentralisée”.*

Para comprobar, las primeras orientaciones reformistas del gobierno Raffarin, tenemos que analizar a continuación el proceso legislativo del Acto II de la descentralización.

2.2. La adopción parlamentaria de la revisión constitucional

Tras dos meses de debate (noviembre-diciembre 2002) se reunió el Congreso en Versailles para adoptar la revisión constitucional (17 de marzo 2003).

- **Las líneas maestras de la revisión constitucional**

Esta modificación constitucional trastocó 10 de artículos sobre 89, donde 5 artículos afectaban directamente a la organización del territorio⁵¹.

Cuadro 1.3: Los principales cambios constitucionales (en francés)

ARTÍCULO	TEXTO
Article 1er	La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale (...).son organisation est décentralisée
Article 37-1	La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental .

Article 72	<p>Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre mer régies par l'article 74 .</p> <p>Les collectivités ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon</p> <p>Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon les cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences</p>
Article 72-2	<p>Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixes par la loi</p> <p>Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</p> <p>La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de www.legifrance.fr .

Los puntos más destacados conciernan:

- La modificación del artículo 1 de la Constitución de 1958, que reconoce Francia como:

“una República indivisible, laica, democrática y social (...) su organización está descentralizada”.
- El artículo 37-1 sobre el derecho de experimentación que afirma que:

“La ley y el reglamento pueden conllevar, por un objeto y una duración limitada, unas disposiciones a carácter experimental”.

- El artículo 72 que cita:

– *“Las colectividades de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades a estatuto particular y las colectividades de ultra-mar (...)”.* Por primera vez la Región tiene un reconocimiento constitucional y se define el principio de subsidiariedad sin citarlo:

– *“Las colectividades territoriales tienen vocación a tomar decisiones por el conjunto de competencias que pueden ser mejor puestas en obra a su escala”.*

Igualmente, en este mismo artículo se precisan y se completan diversos principios. Sobre el derecho de experimentación se crea la posibilidad de realizar una derogación en ciertas circunstancias:

“En las condiciones previstas por la ley orgánica, y excepto cuando están en causa las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucionalmente garantizado, las colectividades locales y sus agrupamientos pueden, cuando, según los casos, la ley o el reglamento lo prevé, derogar, a título experimental, a disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias”.

La redacción del artículo 72 completó el principio de libre administración de las colectividades territoriales, concediendo a estas colectividades un “poder reglamentario para el ejercicio de sus competencias”. Adicionalmente se instauró el papel de “cabeza de fila” para la colectividad departamental y regional. Dicha colectividad estaba autorizada para ejercer sus competencias dentro de una acción colectiva entre varias escalas administrativas. Esta nueva forma de ejercicio competencial se compaginaba con el vigente principio constitucional, cuyo principio que prohibía a cualquiera colectividad territorial ejercer una tutela sobre otra.

– El artículo 72 se distinguía también por las garantías financieras en materia de traspasos de competencias y por su preocupación en realizar un equilibrio territorial. Las disposiciones del artículo 72-2 garantizaban la autonomía financiera:

“Las colectividades territoriales benefician de recursos en las cuales pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley”.

Con el fin de evitar una descentralización que impóngase un traslado de obligaciones desfavorables para los entes locales, se establecía que:

“Todo traspaso de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales se acompaña de la atribución de recursos equivalentes a aquellas que estaban dedicadas a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias teniendo por consecuencia de aumentar los gastos de las colectividades territoriales es acompañada de recursos determinados por la ley”.

A esta disposición se complementaba la ley con la gestión de:

“dispositivos de perecuación destinados a favorecer la igualdad entre colectividades territoriales”.

- En última instancia, el ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin quiso oxigenar la democracia local introduciendo referéndums decisorios locales, así como el ejercicio de un derecho de petición.

Cuadro 1.4: El marco jurídico del derecho de petición y del referéndum local

Article 72-1: *“La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.*
Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence territoriale peuvent, à son initiative, éter soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité”

Fuente: Elaboración propia a partir de www.legifrance.gouv.fr .

- El derecho de petición (artículo 72-1) permite a los electores de una colectividad de:

“(....) pedir la inscripción al orden del día de la asamblea deliberante de esta colectividad de una cuestión propia de su competencia”.

Si se mira al referéndum local, este escrutinio tiene un carácter decisorio cuyo objeto se contempla en “proyectos de una deliberación o de un acto propio de su competencia de una colectividad territorial” que: *“pueden a su iniciativa, estar sometidos, por la vía del referéndum, a la decisión de los electores de esta colectividad”.*

- **. El contexto político-jurídico de la revisión constitucional**

En cambio, la elaboración de este proceso sufrió algunas modificaciones, respecto al del proyecto inicial gubernamental y diversas críticas.

Una de las mayores dificultades que Jean-Pierre Raffarin tuvo que resolver, fue el diseño de un proyecto descentralizador que contentase al conjunto de las escalas administrativas. La clase política de este país describe su territorio administrativamente como un “milhojas institucional”. Esta expresión hace referencia a su multiplicidad de escalas administrativas, y porque no existía claramente una escala local dominante sobre las demás. Ambas escalas pretendían todas aumentar sus respectivos poderes y sin renunciar a su influencia política sobre las demás. A raíz de esta paradoja, la emergencia de una solución satisfactoria para el conjunto de los entes locales se vaticinaba como un proceso difícil.

Razón por la cual, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin tuvo que diseñar una estrategia de comunicación. En este equipo encargado de promocionar esta reforma, sobresalía el protagonismo de Patrick Devedjian, ministro delegado a las Libertades locales y de Nicolas Sarkozy, ministro del Interior. Tanto antes como después de la elaboración de los proyectos de revisión de la propia Constitución, estos mismos actores se centraron más en tranquilizar las preocupaciones de las asociaciones de electos, en vez de edificar un proyecto claro que ofrezca una escala subestatal

dominante. El “regionalista” Jean -Pierre Raffarin defendió el departamento como la escala pivote de la política de proximidad⁵². Por otro lado, Nicolas Sarkozy “enfriaba” posteriormente el entusiasmo reformista, estimando que no creía “a la gran noche de las colectividades locales” (alusión a una grande descentralización querida por Raffarin y los electos locales), explicando que la:

“reforma es tan difícil” (en Francia), porque ella se confunde con el centralismo: todo remonta a una oficina de un ministerio a Paris”⁵³.

Esta reserva destacada, junto con diversas intervenciones enigmáticas de Jean-Pierre Raffarin, no facilitaron verdaderamente la total adhesión a un proyecto gubernamental.

En otro frente, estuvo la conducta del Consejo de Estado que emitió varias reservas sobre el proyecto descentralizador del Primer ministro, en un dictamen (avis du *Conseil d’Etat* du 11.10.2002).

Cuadro 1.5: Las reservas del Consejo de Estado sobre la descentralización de la República de Jean-Pierre Raffarin

- 1) Rechazo del artículo 1, que instauro la descentralización de la República** porque es incompatible con el principio constitucional de “la indivisibilidad de la República”
- 2) Críticas del Consejo de Estado por un apartado del artículo 3, que prevé: la redefinición de las prerrogativas del Senado sobre los proyectos de leyes que tratan de la libre administración de las colectividades territoriales**, cuando la Constitución otorga a la Asamblea Nacional, - cámara elegida por sufragio universal - la preeminencia parlamentaria en el trámite de proyectos de leyes.
- 3) Disconformidad del Consejo, sobre el derecho de experimentación** que vulnera el principio de igualdad y **diversas expresiones sobre la autonomía financiera de las colectividades locales.**

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones extraídas de www.maire-info.com sobre el dictamen del Consejo de Estado (14 de octubre de 2002).

⁵² Intervención de Jean- Pierre Raffarin en el Senado, 4.7.2002.

⁵³ Intervención de Nicolas Sarkozy en el final del 85 congreso de la A.M. F (*Association des maires de France*, la Asociación de alcaldes de Francia) 21.11.2002.

Esta consulta – que carecía de aplicación obligatoria para el gobierno –, distilo argumentos “jurídicos” críticos, cuyas apreciaciones fueron retomados por los detractores a la descentralización. Particularmente, el Consejo de Estado desaprobó varias disposiciones claves del proyecto gubernamental por su supuesta ilegalidad. En el epicentro de crítica jurídica se encontraba como problemática la descentralización de la República y el derecho de experimentación.

Pese a ser desoído por el gobierno, el impacto de este dictamen tuvo varios efectos. Teóricamente, esto obligó al gobierno a rescribir su proyecto inicial en las disposiciones litigiosas que acariciaban la inconstitucionalidad. En otro frente, el ejecutivo central debía solventar las inquietudes de los electos locales, principalmente de orden financiero.

Si miramos a los partidos de oposición, estas formaciones criticaron igualmente el diseño descentralizador del Primer ministro, apoyándose en las reservas de Pierre Mauroy⁵⁴. Pero el detonante al descrédito reformista de Raffarin, fueron las diversas declaraciones públicas de Jean-Louis Debré, (Presidente de la Asamblea nacional, y político cercano a Jacques Chirac). Este diputado fomentó un discurso muy crítico contra su gobierno, inspirándose en el dictamen del Consejo de Estado que defendía el protagonismo en el proceso legislativo de la Asamblea nacional sobre el Senado, sea o no por cuestiones relacionadas con las colectividades locales. Jean-Louis Debré discutió abiertamente el reformismo de Jean- Pierre Raffarin calificándolo de “integrista descentralizador”, o subrayando la inoportunidad de proceder a una revisión constitucional, cuando en realidad “Francia necesita una simplificación administrativa” y respuestas ante urgencias sociales⁵⁵.

⁵⁴ Intervención de Pierre Mauroy en el Senado (29.10.2002) criticando el proyecto de ley sobre la organización descentralizada de la República. Destaca que: (estas orientaciones) “*no van en el sentido de la descentralización republicana*”, “*nosotros somos descentralizadores pero no queremos abrir ninguna vía, ni un sendero de una construcción de tipo federal o que derivaría hacia una construcción de tipo federal*” y concluye (respecto a la exigencia ciudadana de una descentralización clara y visible) (...) “*Lejos de satisfacer esta exigencia, la revisión que usted propone contiene disposiciones que hacen pesar sobre la perennidad de los principios que fomentan nuestra cohesión nacional unas incertidumbres y unos peligros demasiado grandes*”.

⁵⁵ *Le Monde* 22.1.2004, “Jean Louis Debré, dénigre le gouvernement. Jean- Pierre Raffarin juge l’attaque déloyale” y *Maire-Info* 27.04.2004: “ La réforme de la décentralisation

Desde del dictamen del Consejo de Estado, el ejecutivo bicéfalo Chirac-Raffarin reiteró su línea reformista y descentralizadora en varias ocasiones. Particularmente, el grupo parlamentario UMP de la Asamblea nacional estuvo contrariado por la reducción de sus prerrogativas locales a favor del Senado. Asimismo, estos parlamentarios desconfiaban de la descentralización gubernamental por la rapidez de su traspaso de competencias, y por desobedecer algunas consideraciones jurídicas⁵⁶. Para desatascar estas tensiones y recordar el consenso político UMP sobre la reforma del Estado, Jacques Chirac lideró este eje político ante su Primer ministro. Aquí, se desprendió la hipótesis política de que Jacques Chirac encuadró las prioridades de su Primer ministro, estigmatizando sus ambiciones descentralizadoras “excesivas”. Ante todo, esta actitud presidencial no significaba la renuncia o el retraso al proyecto descentralizador, sino el Primer ministro solicitaría directamente una cuestión de confianza. Con esta conducta presidencial ambivalente se apaciguaba momentáneamente el descontento de los parlamentarios UMP y de las asociaciones de electos locales.

Fuera de este arbitraje del Eliseo, esta situación no dejó de ser una incógnita. El entorno de Jean-Louis Debré afirmó públicamente: “que actuaba en defensa de su institución,” descartando la idea de querer frustrar la descentralización desde una directiva secreta del Eliseo⁵⁷. Al mismo tiempo, Jean-Louis Debré mantenía sus

devrait « passer dans la sérénité, c'est-à-dire après toutes les urgences sociales », estime Jean-Louis Debré », documento extraído a partir de: www.maire-info.com/

⁵⁶ Jean-Pierre Raffarin dijo un poco antes del dictamen del Consejo de Estado, minimizando este organismo “*El Consejo de Estado es el Consejo de Estado, y no es el consejo de las colectividades locales*” (10.10.2002) . Maire-Info 14 octobre 2002: “Les avis négatifs du Conseil d’Etat sur le texte du gouvernement”, <http://www.maire-info.com/article.asp?param=2261&PARAM2=PLUS>. Por su parte, Jean- Louis Debré estigmatizó la innecesaria reforma constitucional del ejecutivo, causado por un tratamiento “escasamente jurídico” que no tiende a la simplificación administrativa. Maire Infos 26 novembre 2002: Jean-Louis Debré : « Il n’était pas nécessaire de réviser la Constitution » <http://www.maire-info.com/article.asp?param=2420&PARAM2=PLUS>

⁵⁷ Maire Infos 5.11.2002: “Critiques de la décentralisation: Jean -Pierre Raffarin “gardera le cap”, “La décentralisation prise entre la résistance du Sénat et celle des Jacobins”. En <http://www.maire-info.com/article.asp?param=2343&PARAM2=PLUS>. Además esta manifestación de Jean-Louis Debré se puede justificar :

- En primer lugar, por las voces críticas de diputados parte del UMP y gran parte de la oposición, por la voluntad “sospechosa” de Raffarin de realizar rápidamente el Acto 2 de la descentralización en 150 días.

declaraciones, discrepando abiertamente de la descentralización de Jean-Pierre Raffarin, catalogando su proyecto: de “arriesgado”, de “República de la cercanía”, de “bazar” que viene a dismantelar el Estado y la República, y cuyo plan sigue sin tener “principios fundadores claros y precisos”⁵⁸. De manera sustancial, esta incidencia incrementó las inquietudes de los electos locales, sobre todo ante los posibles retoques parlamentarios. El Senado – acusado continuamente de ser una institución “arcaica” –, ambicionaba ser una nueva cámara influyente en este proceso, según su presidente Christian Poncelet.

- **.Los retoques parlamentarios de la revisión constitucional.**

En el proceso de elaboración de la revisión constitucional, las dos cámaras intentaron jugar un papel activo desplazando un poco más el liderazgo del responsable de Matignon (residencia del Primer ministro).

Durante esta etapa, el gobierno consiguió únicamente aprobar de forma consensual el artículo 1, sobre la organización descentralizada de la República. Los ejes importantes de su reforma sufrieron modificaciones textuales o enmiendas senatoriales. En la modificación del artículo 34 alinea 14 se cambió la palabra colectividad “local” por “territorial”. También, la cámara alta se destacó por precisar los límites del derecho a experimentación dentro de la ley o el reglamento, incluyendo el respecto de un “objeto o de una duración limitada”. A pesar de estos cambios de expresiones o de aclaración de ciertos artículos, el Senado se mostró particularmente atento en reafirmar la vigencia de estos dos principios. Estos ejes

-
- En segundo lugar, hay una razón personal. Jean-Louis Debré es el hijo de Michel Debré, el padre fundador de la Constitución V República. Por este motivo, el Presidente de la Asamblea utilizó términos despectivos contra la descentralización de Raffarin, porque observaba que esta política levantaba serios riesgos de trocear la obra de su padre basada “en una República solidaria y igualitaria” dentro de un pacto social.

⁵⁸ Declaración del Presidente de la Asamblea nacional (31.10.2002, Assises des Conseillers Generaux, Strasbourg): que reiteró la prioridad de simplificar las estructuras administrativas, sin caer en el peligro de pasar de “*un jacobinismo exacerbado a un integrismo descentralizador*”.

son: la prohibición de la tutela de una colectividad territorial sobre otra, y el fortalecimiento del principio de libre administración de las colectividades territoriales. En este último aspecto, el Senado defendió la el principio de autonomía financiera de las colectividades territoriales, considerado como de vital importancia para la realización de una buena descentralización. El nuevo artículo 72-2 retocado por el Senado y la Asamblea apuntaba la presencia de algunos “oscurantismos” dentro del proyecto gubernamental.

Cuadro 1.6: El proceso de redacción del artículo 72-2

Proyecto inicial del gobierno	<p><i>“La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixés par la loi”</i></p> <p>(Traducción: “La libre administración de las colectividades territoriales está garantizada por unos recursos del que pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley”).</p>
Aprobación parlamentaria bicameral	<p><i>“Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixés par la loi”</i></p> <p>(Traducción: Las colectividades territoriales benefician de recursos del que pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley”).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones de la *Assemblée Nationale* y *Sénat*.

Especialmente, el gobierno central tuvo que modificar la redacción de su proyecto precisando el panel de impuestos, y su modalidad para realizar los traspasos de competencias. La nueva escritura legislativa intentaba cernir un poco más la concretización del principio de autonomía financiera para las colectividades territoriales.

Cuadro 1.7: La corrección gubernamental respecto al panel de impuestos y la modalidad de traspaso de competencias

1) La redacción sobre el panel de impuestos	
Proyecto inicial del gobierno	<p><i>“les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu’elles reçoivent d’autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l’ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.</i></p> <p><i>Tout transfert de compétences entre l’Etat et les collectivités territoriales s’accompagne de l’attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice”</i></p> <p>(Traducción: “Los ingresos fiscales, los otros recursos de las colectividades y las dotaciones que ellas reciben de otras colectividades territoriales representan una parte determinante del conjunto de sus recursos. La ley orgánica fija las condiciones en las cuales esta regla está puesta en obra.</p> <p>Todo traspaso de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales se acompaña de la atribución de recursos equivalentes a aquellas que estaban empleadas a su ejercicio”).</p>
Aprobación parlamentaria bicameral	<p><i>“Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités une part déterminante de l’ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.</i></p> <p><i>Tout transfert de compétences entre l’Etat et les collectivités territoriales</i></p>

	<p><i>s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi</i>".</p> <p>(Traducción: "Los ingresos fiscales, los otros recursos de las colectividades y las dotaciones que ellas reciben de otras colectividades territoriales representan una parte determinante del conjunto de sus recursos. La ley orgánica fija las condiciones en las cuales esta regla está puesta en obra.</p> <p>Todo traspaso de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales se acompaña de la atribución de recursos equivalentes a aquellas que estaban empleadas a su ejercicio").</p>
<p>2) La redacción sobre la modalidad de traspaso de competencias</p>	
<p>Aprobación parlamentaria bicameral</p>	<p><i>"Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.</i></p> <p><i>Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi</i>"</p> <p>(Traducción: "Los ingresos fiscales y los otros recursos propios de las colectividades territoriales representan por cada categoría de colectividades, una parte determinante del conjunto de sus recursos. La ley orgánica fija las condiciones en las cuales esta regla está puesta en obra.</p>

	<i>Todo traspaso de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales se acompaña de la atribución de recursos equivalentes a aquellas que estaban empleadas a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias teniendo por consecuencia de aumentar los gastos de las colectividades territoriales es acompañado de recursos determinados por la ley”).</i>
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones de la Assemblée Nationale y Sénat.

Como otras disposiciones destacadas sujetas a modificación parlamentaria se encontraba el artículo 3 (que redefine el artículo 39 alinea 2). Aquí la reformulación concierna el campo de competencia del Senado, deseado por de Jean-Pierre Raffarin:

“Los proyectos de ley teniendo por principal objeto la libre administración de las colectividades locales, sus competencias o sus recursos son sometidos en primer lugar al Senado”.

(en francés: “ Les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat”).

El nuevo artículo decidido por los parlamentarios es más limitativo, y aprobó finalmente:

“Los proyectos de ley teniendo por principal objeto la organización de las colectividades territoriales y los proyectos de ley relativos a las instancias representativas de los Franceses establecidas fuera de Francia son sometidos en primer lugar al Senado”

(en francés: “, les projets de lois ayant pour principal objet l’organisation des collectivités territoriales et les projets de lois relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat”).

En cuanto, al artículo 6 (que redefine el artículo 72-2), responde a una exigencia deseada por las asociaciones de electos locales, en particular del AMF, *Association des Maires de France* (Asociación de alcaldes de Francia). Durante el 85 Congreso del AMF de noviembre 2002 se defendió el “imperativo de igualdad territorial”. Jean-Pierre Raffarin no ignoró esta exigencia, introduciendo el concepto de perecuación con el fin de:

“corregir las desigualdades de recursos entre las colectividades territoriales”.

Con esta nueva redacción parlamentaria se realizaba una perecuación más positiva, destinada a “favorecer la igualdad” entre las colectividades territoriales.

Por encima de todo, este proyecto demostró por sus detalles una concepción hecha sin un fuerte consenso político. Más bien, la descentralización fue descrita como un tema instrumentalizado anteriormente al Acto II por los partidos políticos como por los electos locales, dentro del registro de la competición política (ejemplo del análisis de Patrick Le Lidec)⁵⁹. Los partidos de oposición no apoyaron el proyecto, mientras que dentro del UMP cohabitaba fuertes reservas sobre esta gestión gubernamental. En respuesta a todo esto, Jean-Pierre Raffarin repitió la legitimidad de su acción, basándose en la línea descentralizadora marcada por Jacques Chirac⁶⁰. Además, el discurso del Primer ministro fue “sinuoso”, privilegiando una profunda reforma estatal, adjuntada a una descentralización que preservaría los principios básicos de la República. A raíz de estas orientaciones, el gobierno rechazó cualquier implante de un modelo de Estado federal, mostrando a la vez su preferencia por un sistema híbrido *sui générés*, más adecuado para erosionar el centralismo galo.

A pesar de la constitucional organización de la República descentralizada, el gobierno y las cámaras parlamentarias no precisaron de forma concisa y clara “el principio de autonomía financiera”. Solamente, hay que referirse a la nueva escritura del artículo 72-2 (ley orgánica del 29 de julio de 2004, cuyas aportaciones trataremos más adelante). No obstante, esta expresión conlleva un carácter “fortalecedor”, puesto que se inscribe dentro del principio político de libre administración de las

⁵⁹ Patrick Le Lidec, “I. Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation?, Modernisation politique et compétition politique”, *art.cit.*, págs. 15-24.

⁶⁰ Maire Infos 17.10.2002: “La réforme de la décentralisation “clé de voûte d’une nouvelle architecture des pouvoirs”, selon le Président de la République”. Tras el dictamen negativo del Consejo de Estado sobre el proyecto descentralizador del gobierno, el Presidente Jacques Chirac reiteró en consejo de ministros, la importancia de la reforma de la descentralización para crear una nueva arquitectura de poderes. Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=2277>

colectividades en materia presupuestaria y fiscal (Jean-Luc Boeuf, Manuela Magnan 2006) ⁶¹.

Como otro elemento que perjudica la comprensión de la reforma, se encuentra la actitud del ejecutivo en la divulgación de este proyecto ante la sociedad. Al comenzar esta modernización, Jacques Chirac prometió someter la revisión constitucional a referéndum. Pero al final, este texto fue aprobado por el Parlamento reunido en Congreso⁶².

Tras examinar el contexto político del proceso de revisión de la Constitución y destacar las primeras incidencias, debemos abordar la concretización parlamentaria de las leyes del Acto II.

2.3. La concretización parlamentaria de las leyes de descentralización.

Durante el proceso de la revisión constitucional se elaboraron las “leyes de descentralización”. Específicamente, estas leyes tenían como propósito de definir y aclarar conceptos, al igual que determinaban su ámbito de aplicación. Sin embargo, tenemos que analizar primeramente esta ley ordinaria, porque maneja los traspasos de competencias, y a continuación las leyes orgánicas.

⁶¹ Jean-Luc Boeuf y Manuela Magnan, (2006): *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 2ed., La documentation Française, Paris, pág. 99.

⁶² En la reunión del Congreso en Versailles el 17.3.2002, la UMP y los centristas del UDF aprobaron la revisión con 584 votos contra 278 (partidos de izquierda). Varias explicaciones justifican este procedimiento presidencial: el temor de convertir un referéndum en un voto anti Chirac (consecuencia de la debacle socialista de abril 2002) o la inquietud por una sociedad que interprete malamente una descentralización demasiada “técnica” y con escaso consenso político a pesar del voto mayoritario en el Congreso y de la celebración de los “Assises des Libertés Locales”.

Cuadro 1.8: Las leyes orgánicas y ordinaria del Acto II de la descentralización

- **La ley orgánica nº 2003-704** del 1 de agosto 2003 *“relativa a la experimentación de las colectividades locales*.
- **La ley orgánica nº 2003-705** del 1 de agosto 2003 *“relativa al referéndum local”*.
- **La ley orgánica nº 2004-758** del 29 de julio 2004 sobre la autonomía financiera de las colectividades locales.
- **La ley ordinaria nº 2004-809** del 13 de agosto de 2004 *“relativa a las libertades y responsabilidades locales”*.

Fuente: Elaboración propia.

2.3.1. El examen parlamentario de la ley relativa a las libertades y responsabilidades locales

De todas las leyes que componen el Acto II de la descentralización, esta norma se destacó especialmente por los intensos debates parlamentarios y la actividad incesante de las asociaciones de electos locales.

En este proyecto de ley, el gobierno francés procuraba realizar importantes trasposos de competencias “benéficas” para las colectividades locales, sobre todo porque permitía identificar mejor sus nuevas misiones ante la sociedad⁶³. Todas las colectividades territoriales están sujetas a esta ley, y bajo la finalidad de disminuir la práctica abusiva de la cogestión administrativa entre estas escalas locales y el Estado. Con este nuevo trasposo competencial (estimación inicial de 130 000 funcionarios), el Estado reorganizaría su función pública territorial, y a la vez se reubicaría en sus misiones tradicionales.

En esta etapa, el ejecutivo galo ponía de relieve:

⁶³ Communiqué du conseil des ministres du 1er octobre 2003.

– La acentuación de la escala departamental en las políticas sociales de proximidad (ejemplo de la gestión de las prestaciones sociales a personas mayores). Además, se transfería la gestión de la red nacional de carreteras.

– La Región, que se confortaba como la colectividad local responsable en proyectos de carácter económico. En este sentido, la Región obtenía el derecho de gestionar las ayudas económicas individuales para las empresas, una competencia que recaía anteriormente al Estado. En materia de infraestructuras portuarias y aeroportuarias, estas colectividades ganarían peso en la gestión de infraestructuras estratégicas. La *Région Ile –de- France* aumentaría su autoridad en la gestión del STIF, *Syndicat des Transports D’Ile –de- France* (Sindicato de transportes de Isla de Francia).

A pesar de todo este reconocimiento normativo y económico de la *Région*, esta colectividad debía compaginar otras competencias en concertación con el Departamento (caso por ejemplo de la elaboración del inventario del patrimonio cultural, donde la Región puede delegar esta función al Departamento). También, el ejecutivo de Jean- Raffarin autorizaba la región a establecer el PRSP, *Plan Regional de Santé Publique* (Plan regional de salud pública) en complemento de la planificación estatal, añadiendo la facultad regional para participar en inversiones hospitalarias.

– La reafirmación del Estado en sus misiones principales a nivel local. Destacadamente, el Estado central seguía manteniendo su protagonismo en numerosas competencias. Dentro de este esquema encontramos: las políticas relativas a la seguridad, justicia, empleo, educación, fiscalidad y sanidad pública. Adicionalmente, debemos incluir: el liderazgo nacional para impulsar los equipamientos estructurales dentro del cumplimiento del equilibrio territorial, o la aceleración de las intervenciones estatales en un contexto de crisis. Con este fin de relegitimación del Estado, el gobierno se aprovechó para entregar a las colectividades locales: la gestión del personal no profesorado llamado TOS, *Techniciens, Ouvriers, et de Services* (Técnicos obreros y de servicios), y el control de ciertos monumentos históricos. Con este fin de realizar economías de escala a favor del contribuyente y de mejorar el servicio público, el Estado traspasó

igualmente funciones a los municipios (contexto del traspaso prefectoral al alcalde, de su competencia en materia de gestión de los edificios en estado de ruina).

Con esta nueva arquitectura competencial se proyectaba dar más coherencia a la acción pública local como nacional, reduciendo los despilfarros financieros públicos y actualizando las misiones del Estado.

Sin embargo, esta nueva organización funcional no se caracterizó exclusivamente por la creación de un verdadero bloque de competencias de pleno derecho para las colectividades. También el ejecutivo amplió su oferta descentralizadora, permitiendo el traspaso de ciertas competencias. En esta configuración competencial entran como ejemplos: la demanda expresa de las colectividades locales de asumir indudables funciones, el ejercicio del derecho de experimentación o la utilización de la delegación de competencias.

Como primera impresión, estas diversas disposiciones insinuaban un proceso difícil de manejar entre las colectividades locales y la Administración del Estado (ejemplo de las políticas sociales y educativas carentes de un responsable único con un mandato más longevo, cuya jerarquía sea capaz de armonizar y agilizar estas políticas públicas de forma visible).

En efecto, diversas cuestiones erizaron todo el debate parlamentario sobre la viabilidad y la eficiencia este proceso. Estas interrogaciones concernían principalmente:

- La posibilidad de reformar el Estado y descentralizar una República, cuando cohabitaba a la vez: un bloque de competencias formalmente “claro” – pero no preponderante entre las colectividades locales – y que debía compaginarse con otros mecanismos (ejemplos de la delegación de competencias y la experimentación). Al final, esta situación podía afectar el principio constitucional de igualdad de tratamiento entre todos los ciudadanos.
- A continuación se sumaba el interrogante acerca de la relación casi contradictoria entre el proyecto y sus autores políticos. Por una parte, el Acto II de la

descentralización tiene como esencia una clarificación de las responsabilidades políticas entre escalas administrativas. Mientras que, la mayoría de la clase política estatal y accesoriamente local reprueba un Estado federal, regionalista como centralista. Las colectividades locales admitieron todas: el respeto estricto del principio que prohíbe el ejercicio de una tutela administrativa sobre otro ente local, y ambas escalas aceptaron paradójicamente el concepto de cabeza de fila como materia de experimentación. Además, estas mismas regiones y departamentos no consintieron racionalizarse a favor de uno o de otro.

– Por último, esta descentralización – que no introduce realmente una jerarquía administrativa y política entre las colectividades locales (Bruno Rémond, 2003) –, cuestionaba la pertinencia de su modelo financiero. Si no existía una reducción drástica de las colectividades locales (pedido desde la sociedad civil y parte de la clase política antes y después de la celebración de los *Assises des Libertés Locales*), el ciudadano podía perder confianza en la Republica descentralizada. Sumamente, estos cambios descentralizadores del Acto II pretendían mejorar también los servicios públicos, y reducir la presión fiscal del contribuyente.

Gran parte de estas preocupaciones fueron levantadas separadamente por el Presidente de la Asamblea nacional Jean- Louis Debré, parte del UMP y la oposición socialista. Ambos actores políticos coincidieron en defender una descentralización que compaginara: un Estado presente como garante del principio de igualdad entre todos los ciudadanos, unas colectividades locales que dispondrían de un bloque de competencias definido, y la pareja atípica departamento-municipio, que seguiría siendo la base de la tradición republicana francesa. La mezcla final de todos estos imperativos a veces contradictorios, hacía presumir de la complejidad de este proceso.

Durante el examen parlamentario de esta ley sobre las responsabilidades locales, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin intentó agilizar la elaboración de un proyecto inicial que comportaba inicialmente 126 artículos (y al final su contenido se estabilizó a 156 tras diversas enmiendas parlamentarias). Esta agilidad

gubernamental excesiva, motivó aún más las “sospechas” de los grupos parlamentarios que atrincheraron más el debate.

Pese a ello, este proyecto de ley sufrió varios acontecimientos en cascada que enturbiaron el entusiasmo gubernamental, y que influyeron en la opinión pública. Particularmente significativos fueron: la gestión “desajustada” del gobierno en la crisis del verano de 2003 – causada por una canícula que provocó cerca de 15 000 fallecimientos entre las personas mayores, colapsando los servicios públicos hospitalarios –; y una situación socioeconómica francesa, marcada por la ralentización económica y el aumento de los déficit públicos.

Todos estos acontecimientos tuvieron su influencia en las derrota electorales regionales y cantonales del UMP en 2004. El Primer ministro remodeló su gobierno, repensando a la vez su estrategia de modernización del Estado. Simultáneamente, la cohesión del UMP plasmó una cierta disconformidad con su propio gobierno, basándose en el mensaje sancionador de los franceses contra la metodología reformista inapropiada de Matignon. De manera más simbólica, el debate parlamentario sobre esta ley ha sido largo e intenso. Pero en el fondo, esta aportación normativa tradujo una falta de sintonía descentralizadora entre el gobierno y sus representantes parlamentarios. Dentro de este debate, dos puntos emergieron.

– En primer lugar se situó la redefinición inicial de la competencia regional en materia económica. Inicialmente, el gobierno preveía que la Región era “responsable del desarrollo económico en su territorio”. Tras la adopción de una enmienda senatorial de Eric Doligé (29.6.2006), se devaluó la Región a una función de “coordinación” económica junto con las colectividades territoriales. Con este cambio notable de terminología postelectoral, el UMP, demostraba su voluntad de dificultar la influencia regional del PS, cuya oposición conquistó exitosamente 20 regiones sobre 22 en 2004. Esta situación tensionó aún más la relaciones entre el gobierno y la oposición, que se acusaron mutuamente de dificultar la descentralización y la reforma del Estado. Como alternativa a este enfrentamiento, el PS solicitó sin éxito al gobierno, el atraso de este proyecto. Básicamente, el ejecutivo central excluía este

consenso político, porque ralentizaba los primeros traspasos de competencias, previstos para el inicio del año 2005.

Frente a este obstáculo, el grupo parlamentario socialista interpretó esta actitud de “desafiante” y de ser una “venganza política” contra los Presidentes regionales socialistas. El grupo socialista en la Asamblea nacional presidido por Jean-Marc Ayrault, optó por congestionar el proyecto de enmiendas, y denigrar así la descentralización Raffarin. Ante este enfrentamiento, Jean- Pierre Raffarin – que no preveía inicialmente el uso del artículo 49-3 de la Constitución (que hace aprobar un texto de ley sin voto parlamentario) – recurrió al uso del artículo 49-3 para acortar de forma expeditiva el debate parlamentario, y a la vez se sometió a una moción de censura. Con el apoyo de 124 diputados, Jean-Marc Ayrault protagonizó un discurso muy crítico contra un gobierno acusado de “antiparlamentarismo” (uso del artículo 49-3), “pseudos-reformista” y de desvirtuar el concepto de reforma, o de ser “antisocial”⁶⁴.

En la clase política, el uso del artículo 49-3 fue diversamente apreciado. Los centristas del UDF, *Union pour la Democratie Française*, (Unión para la democracia francesa) de François Bayrou se desmarcaron estigmatizando esa “brutalidad parlamentaria” del gobierno, cuando este disponía de una mayoría absoluta. Mientras que Jean-Louis Debré, reiteró sus críticas contra este ejecutivo descentralizador, enfatizando sobre su “escaso respecto” de los derechos parlamentarios (derecho de enmienda)⁶⁵.

Tras superar esta moción de censura, el gobierno alimentó paradójicamente más la desconfianza política como social hacia su descentralización. Más significativa aún, fue la exclusión como referencia política de esta ley y de la temática de la descentralización en el tercero discurso de política general de Jean-Pierre Raffarin⁶⁶. Del mismo modo, esta desconfianza se sustentó con las

⁶⁴ Presentación de la moción de censura en aplicación del artículo 49-3 de la Constitución, por Jean-Marc Ayrault, el martes 27 de julio de 2004, *Assemblée Nationale*. Respecto, a la crítica “antisocial” sobre Raffarin, Jean-Marc Ayrault recordó el discurso fustigador de este Primer ministro contra Lionel Jospin, cuyo anterior gobierno instituyó la reducción de la semana laboral a 35 horas. Según el UMP, esta política explica la delicada situación financiera pública lo que impide la buena marcha de la reforma.

⁶⁵ *La Croix* 28.7.2004. Entrevista de Jean Louis Debré.

⁶⁶ Discours de politique générale de Jean -Pierre Raffarin 5.4.2004.

declaraciones del nuevo ministro del Interior, Dominique de Villepin que valoró “que el espíritu de la descentralización no es de crear una jerarquía entre los niveles de colectividades”⁶⁷. Con todos estos planteamientos gubernamentales era difícilmente concebible simplificar las escalas administrativas. A través de este descarte, la Región no podía jerarquizar el conjunto de las colectividades locales, y a la vez acabar simultáneamente con la cogestión. Además, esta estrategia postelectoral “anti-regional” del ejecutivo UMP contraía el riesgo latente de una reacción anti-jacobina por parte de los Consejo regionales socialistas. Especialmente, estas colectividades podían rechazar la financiación de ciertas políticas estatales, o relanzar el debate político sobre la ineficiencia reforma del Estado.

– En segundo lugar y en menor medida se situaba la gestión del contingente de vivienda social, cuya competencia se discutía sobre el titular de gestión entre el Prefecto, los departamentos, los municipios o sus EPCI, *Etablissements Publics de Cooperation Intercommunale* (Establecimientos públicos de cooperación intermunicipal)⁶⁸. En primera lectura, los diputados restituían el papel del Prefecto en sus prerrogativas, dándole la opción de delegar la gestión de este parque de viviendas a los departamentos o los EPCI. Finalmente quedó aprobada la versión del Senado, otorgando un poder de delegación al Prefecto dentro de un convenio, pero que afectaba solamente los alcaldes y los EPCI.

Tras todos estos debates que convulsionaron la oposición y las asociaciones de electos, – como la APVF *Association des Petites Villes de France*, (Alcaldes de pequeñas ciudades de Francia) y la ARF, *Association des Régions de France* (Asociación de regiones de Francia) –, se adoptó la ley del 13 de agosto de 2004 para organizar los traspasos de competencia fijados al 1 de enero de 2005 (véase Cuadro 1.9).

⁶⁷ Declaración del Ministro del Interior jueves (22 julio de 2004).

⁶⁸ Los EPCI designa la clasificación jurídica de las diferentes instituciones que forman parte de la política mancomunitaria.

Dejando de lado su función de “coordinadora de políticas económicas entre territorios”, la Región tiene igualmente competencias en materia sanitaria y en formación profesional. El Departamento obtiene la responsabilidad en políticas sociales, y en materia de atención a las personas mayores. En cuanto a los municipios, estos entes consiguen gestionar del alojamiento estudiantil.

A esta especialización de tareas en cada escala, cohabitaba indistintamente una cierta gestión fragmentada de la gestión de los TOS, monumentos históricos y de diversas infraestructuras de transporte.

De esta atípica repartición de competencias se verificará más adelante, si el Estado ha hecho una descentralización a su favor, en vista de trasladar sus déficits a las colectividades territoriales. Por el momento, debemos analizar la segunda ley indisociable de la primera, la ley orgánica relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales.

Cuadro 1.9: Los traspasos de competencias_(Ley del 13 de agosto de 2004)

• DESARROLLO ECONÓMICO Y TURISMO

Regiones	Departamentos	Municipios y agrupamientos
· Coordinación de las acciones de desarrollo económico. · Posibilidad de acordar unas ayudas a las empresas tras haber adoptado un esquema regional experimental de desarrollo económico.	· Traspaso de la clasificación de los equipamientos y de los organismos de turismo.	· Posibilidad de crear una oficina de turismo bajo la forma de un ECPI o EPCC (establecimiento público a carácter industrial o a carácter comercial).

• FORMACIÓN PROFESIONAL

Regiones	Departamentos	Municipios y agrupamientos
· Competencia general sobre el conjunto de la formación profesional y del aprendizaje (jóvenes y adultos a la búsqueda de un empleo o de una reorientación profesional).		

• **RED VIARIA Y GRANDES EQUIPAMIENTOS**

Regiones	Departamentos	Municipios y agrupamientos.
<ul style="list-style-type: none"> · Elaboración del plan regional de transportes públicos. · Traspaso de los aeródromos y de las heli- estaciones civiles, así como los puertos marítimos no autónomos. · Plena responsabilidad de la región Ile de France sobre sus redes de transportes. 	<ul style="list-style-type: none"> · Nueva definición de la red nacional de carreteras, con un traspaso de cerca de 15000 km de carreteras nacionales desclasificadas. Autorización , bajo ciertas condiciones, de instituir unos peajes en las autopistas no concedidas y las obras de arte. · Traspaso de los aeródromos y de heli- estaciones civiles, así como sus puertos marítimos no autónomos bajo demanda. Traspaso de la competencia de elaboración del plan departamental de eliminación de la basura domestica. 	<ul style="list-style-type: none"> · Traspaso de aeródromos y de heli- estaciones civiles, así como los puertos marítimos no autónomos bajo demanda. · Autorización, bajo ciertas condiciones de instituir unos peajes en las autopistas no concedidas y las obras de arte.

• **SOLIDARIDAD, SANIDAD Y VIVIENDA SOCIAL**

Regiones	Departamentos	Municipios y agrupamientos
<ul style="list-style-type: none"> · Posibilidad dada a las regiones que formulan una demanda, de participar en la financiación y en la realización de equipamientos de sanidad, a título de experimentación, por una duración de 4 años. · Traspaso a las regiones de la responsabilidad de gestionar las escuelas de formación de profesiones paramedicales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Papel de jefe de fila en materia de política social y de inserción (personas mayores, jóvenes en dificultad); elaboración del esquema departamental de organización social y medico-social. Traspaso por cinco años y a título experimental, de la aplicación de medidas de asistencia educativa para menores desprotegidos. · Traspaso a los departamentos de los Fondos de Solidaridad para la vivienda (FSL) y la extensión de los FSL a las ayudas por impagos de agua, energía y teléfono. 	<ul style="list-style-type: none"> · Delegación opcional del contingente prefectoral de viviendas sociales a los alcaldes o los presidentes de EPCI (establecimientos públicos de cooperación intermunicipal). · Traspaso de la responsabilidad de locales destinados a la vivienda estudiantil en los municipios y los EPCI, bajo previa demanda.

• EDUCACIÓN Y CULTURA

Regiones	Departamentos	Municipios y Agrupamientos
<ul style="list-style-type: none"> · Traspaso a las regiones de los técnicos, obreros, personal de servicios de los institutos (TOS), con opción a desprenderse de su estatuto sin límite de duración. · Traspaso a las regiones del “<i>inventario general del patrimonio cultural</i>”. · Traspaso bajo demanda y a título gratuito de la propiedad de ciertos monumentos históricos y de los objetos mobiliarios que se encuentran. 	<ul style="list-style-type: none"> · Traspaso a los departamentos de los técnicos, obreros y personal de servicios de los colegios (TOS), con opción de desprenderse de su estatuto sin límite de duración. · Traspaso a su demanda y a título gratuito de la propiedad de ciertos monumentos históricos y de los objetos mobiliarios que se encuentran. 	<ul style="list-style-type: none"> · Posibilidad para los agrupamientos de municipios de crear a título experimental unos “establecimientos públicos de enseñanza primaria” para luchar contra el fracaso escolar en las zonas sensibles. · Traspaso bajo previa demanda y a título gratuito de la propiedad de ciertos monumentos históricos y de los objetos mobiliarios que se encuentran.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Centre National de la Fonction Publique Territoriale*.

2.3.2. La aprobación parlamentaria de la ley relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales

Después de la inscripción del principio de autonomía financiera de las colectividades territoriales en la ley constitucional del 28 de marzo de 2003, el gobierno tenía que aclarar varias definiciones inscritas en el artículo 7 (que revisa el artículo 72-2 línea 3). Este dispositivo afirma que:

“Los ingresos fiscales y los otros recursos propios de las colectividades territoriales representan por cada categoría de colectividades una parte determinante del conjunto de sus recursos (...)”⁶⁹.

⁶⁹ Article 72-2: “*Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l’ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre*”.

– Primeramente, el ministro de Interior, Nicolas Sarkozy expuso una aclaración sobre la noción de categoría de colectividades territoriales, aclarando en particular lo que se entiende por “garantía de autonomía financiera de las colectividades locales”⁷⁰. Este ministro precisó: “que no se puede interpretar este principio de forma individualizada para todas las colectividades”. La razón de este pensamiento se relacionaba con la multiplicación del número de categorías de colectividades territoriales, cuya cifra en alza dificultaba la determinación del grado de autonomía financiera.

– En segundo lugar, Nicolas Sarkozy precisó el artículo 2 que define el “recurso propio” de forma extensiva y que contiene: las imposiciones diversas, los cánones por prestaciones de servicios, los productos del dominio, las participaciones en urbanismo, las donaciones y los legados⁷¹. Quedaba excluida de la definición, los préstamos y los ingresos de tesorería que no hayan sido definitivamente adquiridos, así como las subvenciones y las dotaciones ofrecidas por el Estado a otras colectividades.

– En tercer lugar, Nicolas Sarkozy aclaró el cálculo de la autonomía financiera y las expresiones “conjunto de recursos” y “parte determinante”. Respecto a la autonomía financiera de cada colectividad territorial, esta se evaluaba: comparando la totalidad de los recursos propios con el conjunto de recursos (donde hay que retirar los ingresos originados por préstamos y recursos provisionales o aleatorios y otras operaciones financieras entre colectividades territoriales). En cuanto a la “parte determinante”, se define:

⁷⁰ Proyecto de ley orgánica en aplicación del artículo 72-2 de la Constitución relativa “a l’autonomie financière des collectivités territoriales”, presentado por Nicolas Sarkozy en nombre de M.Jean- Pierre Raffarin. En el primer punto de su argumentación incluye las colectividades territoriales de ultra mar dentro de las colectividades de Francia metropolitana, para no ahondar más su especificidad (ejemplo de asimilación de una Región Wallis y Futuna o de Saint Pierre et Miquelon a un Departamento, artículo 71).

⁷¹ *Ibidem*. De forma más extensa el recurso contiene: los productos de gestión corriente, los productos excepcionales (inversiones en capital mobiliario, o venta de cesiones de bienes inmuebles), todos los impuestos percibidos directamente por las colectividades locales o el producto de impuestos nacionales transferidos por ley (artículo 72-2 de la Constitución). La parte determinante, “*comme celle qui garantit la libre administration des collectivités territoriales, au regard de la nature des compétences qu’elles ont à exercer*”.

“como aquella que garantiza la libre administración de las colectividades territoriales, respecto al ámbito de competencias que ellas deben ejercer” .

Sin embargo, este discurso gubernamental levantó las críticas entre todos los partidos políticos y las asociaciones de electos locales. La mayoría de las quejas se centraban en la definición de los “recursos propios”. El gobierno quería incluir como recurso propio: “las imposiciones de todos los ámbitos / impuestos diversos” (*Impôts de toutes natures*) y añadiendo “los impuestos traspasados por el Estado”. Mientras que las asociaciones de electos locales reivindicaban un recurso propio como el producto fiscal de un control de su tasa y de su base imponible, en detrimento de la financiación local mediante dotaciones estatales.

El presidente de la AMF, Daniel Hoeffel (UMP) manifestó su profundo desacuerdo con esta definición gubernamental muy restrictiva, ya que alteraba finalmente el principio constitucional de autonomía financiera⁷². Del mismo modo, el presidente de la ADCF, *Assemblée des Communautés de France*, (Asamblea de comunidades de Francia), Marc Censi (UMP) y el presidente de la APVF, Martin Malvy (PS), coincidieron en resaltar la ausencia de nuevas garantías para la autonomía de las colectividades territoriales. Particularmente, estas críticas señalaban: un gobierno que tomaba decisiones sin consultar con los territorios, y cuya misma actitud entorpecía localmente su pleno ejercicio fiscal⁷³.

Llegados a este punto, una nueva definición fue adoptada en la comisión de leyes en segunda lectura:

“En el sentido del artículo 72-2 de la Constitución, los recursos propios son constituidos del producto de las imposiciones de todos los ámbitos cuya ley les autoriza a fijar la base, la tasa o la tarifa, o determina, por colectividad o por categoría de colectividad, la tasa o

⁷² *Le Monde* 12.5.2004. Entrevista de Daniel Hoeffel.

⁷³ Comunicado de prensa conjunto de la ADCF y de la APVF 13.5. 2004. Según la APVF, los recursos propios deberían ser aquellos: “que son exclusivamente constituidos por unos recursos cuya asamblea deliberante puede hacer variar libremente la cuantía por la tasa o por la base imponible”.

una parte local de la base (imponible), impuestos por prestaciones ofrecidas, de los productos del dominio, de las participaciones de urbanismo, de los productos financieros y de las donaciones y legados”.

En cuanto al artículo 3 que indica la modalidad para realizar el traspaso de competencia, la Asamblea nacional aprobó: que “la parte determinante del conjunto de los recursos” debería ser fijada tomando por referencia el techo nivelado en el año 2003 (posteriormente, analizaremos si estos dispositivos jurídicos contraen satisfacción política en los territorios).

Tras el examen de esta ley, debemos analizar las leyes orgánicas relativas a la experimentación y el referéndum local.

2.3.3. La definición del ejercicio del derecho de experimentación y del derecho a convocar un referéndum local

Menos conflictivas que la ley orgánica anterior, estas dos leyes importantes pretendían ofrecer a los franceses “más poder, (más) libertad y responsabilidad”, según el expreso deseo de Jacques Chirac⁷⁴.

En la presentación de la ley “relativa a la experimentación de las colectividades territoriales”, el ejecutivo galo otorgó a estas colectividades: el derecho de derogar a título experimental y en las condiciones fijadas por la ley, “a unas disposiciones legislativas o reglamentarias relativas al ejercicio de sus competencias”.

En consecuencia, el ejercicio de un proceso de experimentación local debía ser justificado por la existencia de un presunto interés general en una parte del territorio, cuyo resultado positivo podría generalizarse posteriormente. Como otras condiciones, la experimentación se realizaba dentro de un plazo máximo de cinco años, con la posibilidad de renovar este ensayo una sola vez por tres años. Al mismo tiempo, esta normativa confería al Parlamento el control del proyecto, mediante el examen de informes gubernamentales que evaluaran el dicho ensayo.

⁷⁴ Conseil des ministres, 14.5. 2003.

Por lo demás, señalamos la presencia destacada del “representante del Estado” (el Prefecto), que dispone de la posibilidad de someter esta experiencia a un control de legalidad – ante el juez administrativo de los actos reglamentarios –, y la eventualidad de suspender este proyecto de forma automática.

Tras cumplir todos los requisitos, el gobierno y el Parlamento estatuarán sobre el abandono de la experimentación, su prolongación o su generalización.

Con este contenido se adoptó esta ley orgánica (julio 2003), superando la opinión contraria del PS y de los comunistas del PCF, *Parti Communiste Français* (Partido comunista francés). Principalmente, estas formaciones políticas plasmaban una nueva República más proclive a fomentar las desigualdades sociales.

Como respuesta política a este discurso “alarmista y sin fundamento”, el Primero ministro solicitó al Consejo constitucional para confirmar la constitucionalidad de esta normativa⁷⁵.

Tratándose de la ley orgánica “relativa al referéndum local”, el ejecutivo bicéfalo galo pretextó revitalizar la democracia en Francia, mejorando el acceso de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Esta norma instauraba un referéndum local de carácter decisorio, especificando principalmente: el procedimiento de información público a los ciudadanos, las condiciones de ejercicio de las campañas electorales, así como las operaciones de voto⁷⁶. Con este dispositivo se concretizaba mejor la finalidad de un referéndum para el ciudadano.

En cualquier caso, lo relevante de este dispositivo residía en sus detalles. Sobradamente, esta ley posibilitaba la intervención del Prefecto y el respecto de diversas limitaciones, cuya suma de condiciones cuestionaba la regeneración de la democracia participativa local⁷⁷.

⁷⁵ Carta del Primer ministro pidiendo al Presidente del Consejo constitucional el examen “de la conformidad de este texto a la Constitución”, (22.7.2003).

⁷⁶ Presentación del proyecto de ley orgánica relativa al “referéndum local” en el consejo de ministros del 14.5.2003.

⁷⁷ Ley orgánica núm. 2003-704, 1.8.2003 “relativa al referéndum local” dispone como limitaciones: la prohibición de convocar un referéndum, durante los 6 meses anteriores a la

Durante el examen parlamentario, la discusión se centró en determinar el umbral de participación mínimo para conferir a esta convocatoria un valor decisivo. El Senado exigía una franja de 50% de participación entre los electores inscritos, en disconformidad con la Asamblea nacional y el gobierno menos exigente (exigencia de un tercio). Finalmente, el quórum senatorial se impuso. Pero esta franja limitativa, levantó dudas sobre la cohabitación de la democracia representativa local con la participativa en Francia⁷⁸. Los senadores y los diputados coincidieron en minimizar esta disensión, valorando que: la democracia participativa y representativa contribuye a una misma exigencia “de una soberanía ascendente que proviene de los ciudadanos” (posteriormente, se comprobará si esta visión política es compartida por la doctrina). También, los parlamentarios franceses emitieron reservas respecto::

- Al planteamiento de un quórum uniforme, inapropiado al referéndum local regional, departamental o municipal;
- Y a la necesidad de disociar el referéndum nacional (incompetencia del Consejo constitucional, porque “es la expresión del pueblo soberano”, según René Dosière) y un referéndum local (sujeto a recurso ante el tribunal administrativo).

Todas estas múltiples consideraciones mostraron la influencia activa del Senado sobre el gobierno, en su labor de limitación del pleno ejercicio de la democracia participativa local.

Después de examinar el conjunto de esta descentralización parlamentaria, cabía verificar si esta política descentralizadora fue apreciada jurídicamente por el Consejo constitucional y el conjunto de la doctrina francesa.

renovación de una asamblea deliberante de una colectividad, ni durante las campañas electorales anteriores a unas elecciones generales y de los referéndums nacionales. Además, el referéndum local no puede introducir una pregunta que altera el ejercicio de una libertad pública o individual. En caso de violación de estos principios, el Prefecto puede suspender esta convocatoria y llevarla ante el juez administrativo.

⁷⁸ Rapport sur le projet de loi organique sur le referéndum local, (2003), núm. 1051, Assemblée Nationale par M.Alain Gest, págs. 2-4. Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0956.asp>

III. LA APRECIACIÓN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DE LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS

Durante todo el proceso legislativo de edificación de “La República descentralizada”, los parlamentarios mostraron su inquietud por la compaginación de una organización descentralizada junto con los valores tradicionales republicanos (principio de igualdad y indivisibilidad).

Ante esta problemática, sesenta senadores recurrieron la ley de revisión de la Constitución del 17 marzo de 2003, para así conocer la repercusión real de esta reforma.

3.1. El alcance de la decisión del Consejo constitucional del 26 de marzo de 2006

En la motivación del recurso de control de constitucionalidad de la ley de revisión de la constitución, los autores estimaron que este proceso descentralizador violaba el principio que establece la “forma republicana de gobierno”. Sin embargo, el Consejo constitucional no se pronunció sobre esta cuestión, argumentando que:

“(...) el Consejo Constitucional no dispone ni del artículo 61, ni del artículo 89, ni de ninguna otra disposición de la Constitución el poder de estatuar sobre una revisión constitucional”⁷⁹.

Aquí, esta jurisdicción constitucional rechazó expresamente examinar en el fondo la constitucionalidad de una ley, cuyo objeto marca la revisión de su Constitución. Únicamente, el Consejo constitucional podía examinar la constitucionalidad de una ley ordinaria como orgánica (caso por ejemplo de las cuatro leyes de descentralización). Pese a esta circunstancia, la doctrina francesa subrayó su

⁷⁹ Decisión núm. 2003-469 DC Conseil Constitutionnel du 26 mars 2003: “Loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République”

“(...) le Conseil Constitutionnel ne tient ni de l’article 61, ni de l’article 89, ni d’aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle”.

“frustración” por esta decisión, que desaprovechó un acontecimiento excepcional para resolver diversas cuestiones jurídicas⁸⁰. Dentro de esta perspectiva encontramos: el tema de la (in)definición de la forma republicana de gobierno, y la cuestión del equilibrio de poderes en el Acto II de la descentralización.

3.1.1. La (in)definición de la forma republicana del gobierno

En primer lugar, este recurso podía solucionar el significado del respecto de “la forma republicana del gobierno”. Esta expresión que forma parte de la Constitución (artículo 89 alinea 5C), se refiere a una expresión inscrita por la ley constitucional del 14 de agosto 1884 (III Imperio).

Al origen, esta inscripción se entendía como la prohibición de restaurar la monarquía. Pero en el siglo XXI, esta expresión anacrónica sigue estando vigente y como norma con un significado todavía sin aclarar”⁸¹.

Inversamente a estas críticas, el gobierno Raffarin apostó por la antigua definición que prohibía la restauración de la Monarquía, y la disposición del artículo 44 de la Constitución del 27 de octubre de 1946. Este artículo proclamaba que: “los miembros de las familias que hubiesen reinado sobre Francia son inelegibles a la presidencia de la República”⁸². En este hilo, el gobierno justificó la permanencia del sentido estricto de esta definición, para así desautorizar el Consejo constitucional y los senadores de examinar la ley de revisión constitucional. Si la expresión fuese amplia, el Consejo constitucional tendría que buscar un pretexto jurídico para intervenir.

⁸⁰ Marguerite Canedo, (2003): “L’histoire d’une double occasion manquée”, *Revue de droit public*, núm 3, págs. 767-792; Thomas Meindl, (2003): “Le Conseil Constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent”, *Revue du droit public*, núm. 3, págs. 741-765.

⁸¹ Marguerite Canedo, “L’histoire d’une double occasion manquée”, *art.cit.*, pág 785. Marguerite Canedo hace alusión al recurso senatorial que hacía referencia al Comité consultativo constitucional del 5 de agosto de 1958, que pretendía cambiar de expresión por anacrónica. La lógica reclamaba sustituir “la forma republicana de gobierno” por la “forma democrática”.

⁸² Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République, Paris, le 24 mars 2003, pág. 3.

Pese a ello, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin acompañó su postura con diversos argumentos referidos al texto constitucional – respecto a la competencia estricta del Consejo constitucional –, y a la jurisprudencia constante del Consejo. En las observaciones del gobierno sobre el recurso, el ejecutivo recordó la interpretación de esta jurisdicción acerca de la interpretación del “poder constituyente”. Según esta jurisdicción, el poder de revisión del constituyente es “soberano”. En este sentido, el Consejo constitucional no puede examinar un proceso de revisión constitucional, sea cual sea su modalidad (vía referendo, y por deducción al nivel parlamentario)⁸³.

Además para justificar la incompetencia del Consejo constitucional, el ejecutivo se apoyó en el discurso de la doctrina “mayoritaria” que se opone a la creación de normas supra-constitucionales, – es decir a la creación de una jerarquía de normas constitucionales – en el caso que el Consejo constitucional controlase en el fondo una ley de revisión constitucional⁸⁴. Según esta parte de la doctrina, cuando se utiliza la expresión “leyes votadas por el Parlamento”, esto designa principalmente: las leyes orgánicas y ordinarias cuyo Consejo constitucional tiene competencia para controlar su constitucionalidad (esta precisión doctrinal viene a diferenciar la expresión confusa “de las leyes votadas en el Congreso”, que hace referencia a las leyes que revisan un texto constitucional, y cuya jurisdicción constitucional no posee competencia).

Tras recalcar esta división doctrinal, ambas partes reconocían que el Consejo constitucional tenía la posibilidad de examinar la forma externa de la convocatoria de un proceso de revisión constitucional. Esencialmente, la justicia constitucional controlaba que la revisión no entrase en diversos casos de prohibición (artículos 7, 16, y 89 alineas 4). Como casos de exclusiones encontramos: el periodo de transición

⁸³ *Ibidem*, págs. 2-3. En este sentido están las decisiones (DC) núm. 62-20 DC del 6 de noviembre 1962 y núm. 92-313 DC del 23 de septiembre de 1992.

⁸⁴ Georges Vedel, (1993): “Souveraineté et supraconstitutionnalité”, *Pouvoirs* núm. 67; Bruno Genevois, (1998): “Les limites d’ordre juridique à l’intervention du pouvoir constituant”, *Revue française de droit administratif*, pág. 990. También se puede añadir a esta lista, la postura del antiguo presidente del Consejo constitucional y senador socialista Robert Badinter que no apoyó este recurso. Robert Badinter, (1998): “Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant”, in *Libertés*, Mélanges Jacques Robert, Montchrestien, Paris, pág. 225.

del Presidente de la República, la gestión de una crisis grave, o cuando este proceso conlleva una alteración de la integridad del territorio.

En cualquier caso, la decisión lacónica del Consejo constitucional creó perplejidad en el terreno político-jurídico. De manera específica, este ámbito querría conocer materialmente la incidencia exacta de esta revisión, puesto que esta introducción constitucional podía afectar (o no) a otros principios constitucionales que cimientan esta República indivisible (caso de la alteración del principio de igualdad).

Fuera de la legitimidad de estas cuestiones, los siguientes argumentos expuestos diversamente por la doctrina son justificados y comprensibles. Básicamente, la doctrina defendía la incompetencia del Consejo, puesto que una revisión constitucional implicaba casi necesariamente crear nuevos conflictos con otros principios constitucionales. Si se introducía un control de constitucionalidad sobre la revisión, este proceso podía ser prácticamente imposible. Principalmente, a causa de la inserción de nuevas problemáticas jurídicas, cuya resolución sería más difícil mediante una jerarquización de las normas constitucionales. Por esta razón, se otorgó la impunidad de la ley de revisión mediante la confianza a “un poder constituyente soberano” originario (el pueblo) y derivado (parlamentarios). En esta configuración, la justicia constitucional se limitaba a una función secundaria.

Como podemos constatar, esta situación jurídica era difícil de resolver. A todo esto, se sumó: las diversas “ambigüedades” del texto de 1958, y la voluntad política de los creadores de la V República de racionalizar el Parlamento. Pero políticamente esta situación era considerada como anómala dentro una estructura democrática en adelante más descentralizada.

A pesar de su división, la doctrina coincidió plenamente en buscar alternativas que evitasen que el poder político desvirtuase los grandes principios constitucionales.

3.1.2. La cuestión del equilibrio de poderes en el Acto II de la descentralización

Al no responder al recurso senatorial, el Consejo constitucional puso paradójicamente en evidencia, la existencia de un nuevo problema jurídico relativo al control constitucional de una ley de revisión. El juez constitucional rechazó esta competencia por la letra “clara” de la Constitución o por otras consideraciones.

Diversos juristas estigmatizaron que el recurso senatorial fue mal planteado. Básicamente, puesto que no se usó otros argumentos constitucionales para obligar el Consejo constitucional a inmiscuirse en el examen de la revisión, todo esto dentro una lógica de esclarecimiento jurídico⁸⁵. Por encima de todo, los juristas remarcaron una falta de audacia jurídica y de coraje político. En particular, varios autores observaron: que cuando una jurisdicción tiene que efectuar un cambio jurisprudencial polémico, utiliza regularmente la técnica de los “pequeños pasos”. Una técnica utilizada tanto por el conjunto de las jurisdicciones galas como europeas⁸⁶. Por encima de todo, el Consejo constitucional forjó su incompetencia, “huyendo” de un examen a fondo de la revisión y con palabras precisas. Con esta actitud jurídica poco conflictiva con el ejecutivo, esta jurisdicción constitucional evitaba insertarse en un llamado “gobierno de los jueces”⁸⁷.

Si la doctrina apareció dividida por la actitud del juez constitucional, la mayoría de los autores coincidió en destacar la insuficiente argumentación del Consejo. En sentido destacamos varios motivos:

⁸⁵ Michel Verpeaux, (2003): “L’organisation décentralisée de la République” *Revue française de droit administratif*, pág. 663. En opinión de este profesor, los senadores debían haber insertado directamente en el recurso una definición extensa “de la forma republicana de gobierno”. En concreto, se podía definir un principio que prohíbe la restauración de la monarquía y añadirle también los “principios fundamentales de la República”.

⁸⁶ Marguerite Canedo, “L’histoire d’une double occasion manquée”, *art.cit.*, pág. 788.

⁸⁷ En este aspecto cabe señalar la actitud del Consejo constitucional que eludió hablar de “ley de revisión constitucional” - según la interpretación doctrinal de la Constitución - ; y que apostó por estatuar sobre “una revisión constitucional” para forjar su incompetencia. Louis Favoreu, (2003): “L’injusticiabilité des lois constitutionnelles”, *Revue française de droit administratif*, pág. 793. En este punto se destacó expresamente, la opinión de: Jean-Éric Schoettl, (2003): “Le Conseil Constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle?”, *Petites affiches*, núm. 70, (págs. 17-22). También, varios autores observaron la falta de rigor léxico del Consejo constitucional, que conducía a alimentar el debate doctrinal. Vincent l’Hôte, (2004): “La “forme républicaine du Gouvernement” à l’épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003”, *Revue du droit public*, pág. 130.

– En primer lugar, esta situación era “anormal”; porque podía caber la posibilidad de que un gobierno consiguiera utilizar una revisión constitucional para evitar un control de constitucionalidad, si la ley fuese orgánica y ordinaria. En los hechos, esta situación se produjo, con la ley constitucional núm. 93-1256 del 25 de noviembre 1993, adoptada para hacer fracasar una decisión relativa al derecho de asilo del Consejo constitucional del 13 de agosto 1993 (DC núm. 93-225)⁸⁸. De alguna manera se puede calificar esta estratagema como un “fraude procesal a la revisión constitucional”.

Al margen de esta circunstancia relevante, quedaba por comprobar si Jean-Pierre Raffarin estaba en la situación “de una posible manipulación de la revisión constitucional” (para superar obstáculos puramente políticos, muy reticentes al proyecto de descentralización) o bien utilizó este proceso para enriquecer la Constitución con la organización descentralizada de la República. En este último caso, predominaría la hipótesis de un Primer ministro que valoraba: que la tradición constitucional y republicana francesa se compaginaba mal con algunas disposiciones relativas a la descentralización (ejemplo: de la conciliación entre el derecho de experimentación y el principio de igualdad)⁸⁹. Ante este riesgo de una supuesta declaración de inconstitucionalidad, el Primer ministro apostó (presumimos aquí de su buena fe) por la revisión constitucional para facilitar el Acto II de la descentralización.

De esta confrontación de hipótesis se le puede añadir una tercera opción, como síntesis de las dos primeras citadas.

En cualquier caso, los juristas franceses demostraron tener dificultades para responder sobre la conformidad constitucional de este proyecto de revisión. De manera destacada y razonable, el Consejo se declaró incompetente. Por parte de esta jurisdicción, se intuía que el proyecto gubernamental no presentaba un carácter

⁸⁸ Marguerite Canedo, “L’histoire d’une double occasion manquée”, *art.cit.*, pág. 770.

⁸⁹ Christophe Geslot, (2003): “La loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel”, *Revue du droit public*, núm. 3, pág. 806. Según este catedrático de derecho público, la primera impresión que le ofrecía esta revisión constitucional fue que este proceso vulneraba probablemente el principio de indivisibilidad de la República.

anticonstitucional manifiesto. En caso contrario, el Consejo constitucional debería intervenir forzosamente.

– En segundo lugar, esta anomalía jurídica y democrática se acompañaba de la indefinición del titular acerca del control del poder de revisión del constituyente. En este aspecto, el conjunto de la doctrina reprochó al Consejo constitucional de “atrincherar su decisión” en el texto de la Constitución y su jurisprudencia; en vez de “insinuar” directamente al legislador y a las jurisdicciones ordinarias sobre la necesidad democrática de prever este tipo de control.

A raíz de la discusión doctrinal, se barajó varias hipótesis sobre el supuesto controlador de la conformidad constitucional de un proyecto de revisión.

La primera autoridad citada es el Presidente de la República, porque la Constitución afirma (artículo 5):

*“El Presidente de la República vigila el respecto de la Constitución. El asegura, por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado”*⁹⁰.

Paralelamente, existían fuertes dudas que desacreditaban la práctica de este guión. El Presidente de la República preside el consejo de ministros, y puede avalar como interrumpir un proyecto de revisión de la Constitución en cualquier momento⁹¹.

La segunda solución alternativa se focalizaba a través de las jurisdicciones administrativas y judiciales. Los autores más destacados se basaban en los ejemplos

⁹⁰ Artículo 5: “*Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’Etat*”.

⁹¹ Vincent l’Hôte, “La “forme républicaine du Gouvernement” à l’épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003”, *art.cit.*, pág. 135; Marguerite Canedo, “L’histoire d’une double occasion manquée”, *art.cit.*, pág. 791. También es discutido este papel, cuando el Presidente de la República tiene que cohabitar con un gobierno de otro color político. Su influencia es escasa y no puede bloquear abusivamente las iniciativas del gobierno, sin paralizar las instituciones.

extranjeros, que aceptaban controlar una revisión constitucional⁹². En particular, se citó el ejemplo de los Estados Unidos, donde el juez ordinario debía controlar las leyes constitucionales para así hacer prevalecer la jerarquía de las normas. En la práctica, las jurisdicciones ordinarias francesas podían interpretar la Constitución, cuando esta interpretación condicionaba la solución del litigio.

Si no adoptaba este sistema, solo quedaba por aceptar el control de la revisión constitucional (caso alemán del Tribunal constitucional de Karlsruhe o el caso austriaco)⁹³.

Todos estos argumentos ilustrados hacían denotar que el Consejo constitucional no podía permanecer pasivo, y que tenía que adoptar una actitud pragmática. En consecuencia, esta misma jurisdicción se encontraba en la casi obligación de señalar la readaptación del equilibrio de los poderes ante las instituciones públicas francesas.

El Consejo constitucional presidido por Pierre Mazeaud (amigo cercano a Jacques Chirac) no consiguió redorar esta institución, – aclarando el sentido de su jurisprudencia – y a la vez desmarcarse inteligentemente del poder ejecutivo⁹⁴.

⁹² En este sentido: Christophe Geslot, “La loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel”, *art.cit.*, pág. 803. Este autor hace referencia a los argumentos expuestos, por Maurice Hauriou, (1929): *Precis de droit constitutionnel*, (2 éd. Sirey, reimpresión, CNRS Éditions, 1965), Sirey, Paris, pág. 269), inspirados de Alexis de Tocqueville, (1835) *De la Démocratie en Amérique I*, Paris, Editions Gallimard, Bibliothèque de la Pleiade, 1992 núm. 385, págs. 112-113. Para Maurice Hauriou, si el juez es competente para examinar la ley ordinaria y a la vez el reglamento, también debería ser juez del constitucional. En el estudio de Tocqueville, el juez ordinario norteamericano puede rechazar de aplicar una ley por inconstitucionalidad. A la vez, se excluye la idea de entrar en el polémico “Gobierno de los Jueces”, porque el poder político sigue teniendo la última palabra vía una enmienda a la Constitución. Marguerite Canedo, “L’histoire d’une double occasion manquée”, *art.cit.*, pág. 790.

⁹³ Vincent L’Hôte, “La “forme républicaine du Gouvernement” à l’épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003”, *art.cit.*, pág. 121. En estos dos ejemplos existe un matiz. En el caso alemán se destaca la emergencia de normas intangibles supra-constitucionales; mientras que el caso austriaco acepta la idea de una jerarquía de normas constitucionales “un orden jurídico constitucional fundamental” y “un derecho constitucional “normal” (Siegbert Morscher, (1990): “La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux. Rapport autrichien ”; *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol.6, Economica-PUAM (pág. 30).

El ejecutivo bicéfalo Raffarin – Chirac logró imponer su proyecto de revisión constitucional, ante el recurso senatorial y ante el Consejo constitucional, sin procurar una situación jurídica satisfactoria. En los países regionalizados o federalistas, la jurisdicción constitucional ejerce un papel primordial de guardián de las instituciones públicas y de la Constitución. En el caso francés, el Consejo constitucional no pareció acelerar esta lógica, porque no quiso responder a cuestiones jurídicas problemáticas. Solamente, esta conducta dejó de lado el control de constitucionalidad de un proyecto de revisión, para reorientar su control hacia las leyes de descentralización.

3.2. La constitucionalidad de las leyes de descentralización

Al desestimar el examen de constitucionalidad de una ley de revisión, el Consejo constitucional eligió no paralizar un proyecto político descentralizador de importancia (ya cuestionado por un dictamen negativo del Consejo de Estado). En el mismo orden de importancia estuvo su marginación de un debate jurídico, cuya doctrina todavía no conseguía encontrar una solución consensual satisfactoria. Con el control de constitucionalidad de las leyes de descentralización, el Consejo constitucional tenía la oportunidad de redimirse de las diversas críticas doctrinales.

Por orden de importancia, examinaremos: la decisión del Consejo constitucional respecto a la ley relativa: “a las libertades y a las responsabilidades locales” y “a la autonomía financiera de las colectividades territoriales”.

⁹⁴ El problema que resaltó la doctrina fue la imprecisión jurisprudencial del Consejo acerca de la delimitación de poder soberano constituyente. En la DC 6.11.1962, el Consejo no controló la constitucionalidad de una ley de revisión vía referéndum. En su DC 2.9.1992 “Maastricht II” el “poder constituyente es soberano” sin hacer una distinción; pero evocando la idea de un control de sus límites (control posible del poder constituyente delegado, interpretación de Louis Favoreu). Mientras que en la decisión del 26.3.2003, el Consejo evitó utilizar la expresión “el poder constituyente es soberano”. En este sentido destacaron: Vincent l’Hôte, “La “forme républicaine du Gouvernement” à l’épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003”, *art.cit.*, págs. 127-128; y Christophe Geslot, “La loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel”, *art.cit.*, pág. 800.

3.2.1. Las aclaraciones constitucionales de la ley relativa a las libertades y a las responsabilidades locales (Decisión núm. 2004-503 DC -12 de agosto de 2004)

En la presentación del recurso dirigido contra esta ley, los diputados postularon tres tipos de argumentos. Los dos más destacados, se basaron en la argumentación que esta ley era contraria: al principio constitucional de igualdad; y que ignoraba los principios de “claridad, inteligibilidad, accesibilidad de la ley” y el respeto del artículo 34 de la Constitución” (relativo a la competencia del legislador).

Sin embargo, el Consejo constitucional rechazó la casi totalidad del recurso aportando una serie de aclaraciones.

Respecto al principio de igualdad, el Consejo constitucional verificó el marco jurídico del derecho de experimentación. La principal pregunta que el juez constitucional tuvo que resolver, era de discernir el tipo de experimentación que alteraba este principio constitucional⁹⁵. En efecto la revisión constitucional preveía dos tipos de experimentación.

El más destacado era el artículo 72, alinea 4 de la Constitución que autorizaba las colectividades territoriales a derogar ellas mismas – al ejercicio de una competencia propia – a una norma legislativa y reglamentaria. En este caso, las colectividades territoriales debían intervenir expresamente.

Pero aquí se trataba del segundo dispositivo “menor”, el artículo 37-1 que estipula:

“que la ley o el reglamento pueden comportar, por un objeto y una duración limitada, unas disposiciones a carácter experimental”.

En este caso, es un mecanismo legislativo que atribuye a una colectividad territorial una competencia ajena a sus funciones tradicionales. En su novena consideración, el Consejo constitucional legitima el poder del constituyente para introducir dispositivos nuevos que derogan a principios de valor constitucional

⁹⁵ Jurisprudence “Décision núm. 2004-503 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales”, *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, núm.17, (www.conseil-constitutionnel.fr).

(artículo 37-1), caso aquí del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley. Pero avisa de forma destacada al legislador:

“de définir de manera suffisamment précise el objeto y las condiciones para no desconocer las otras exigences constitutionales”⁹⁶.

Siguiendo esta misma metodología, el Consejo constitucional comprobó que los diversos dispositivos concretos de la experimentación (artículos 44 primer alinea I, 70, 86) obedecían a estas normas impuestas al legislador. El Consejo constitucional aprobó la constitucionalidad de estos artículos, tal como lo instaba el gobierno. Básicamente, porque estas experimentaciones tenían un “espacio territorial y temporal limitado”, y que esto podía compaginarse con una legislación, que dejase un cierto margen de maniobra a las autoridades responsables de la experimentación⁹⁷.

El otro punto de interés que el Consejo constitucional tuvo que abordar, concernía la descentralización de la política de la vivienda (artículos 60, 65 y 66). Los autores del recurso postulaban que “el derecho de la vivienda era una competencia preminente del Estado”, por ser un principio constitucional⁹⁸. Bajo esta argumentación, los diputados interpretaban la delegación del Prefecto de la política de la vivienda hacia los alcaldes (artículo 60) como: “un presunto desinterés del Estado” a financiar la política de la vivienda y en reducir las desigualdades sociales. Por diferentes razones, el Consejo constitucional desestimó este contenido del recurso. En el artículo 60, el Prefecto conservaba la posibilidad de recuperar su poder de delegación, en caso de violación de los objetivos del convenio a nivel municipal. Respecto al artículo 65, (que organiza la gestión del fondo de solidaridad de la vivienda al Departamento), este dispositivo se inscribía en un plan departamental de

⁹⁶ Décision núm. 2004-503-12 août 2004: “(...), le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l’objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle;”.

⁹⁷ Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la Loi relative aux libertés et responsabilités locales, Paris, le 6 août 2004.

⁹⁸ Recours au Conseil Constitutionnel, Loi relative aux libertés et responsabilités locales, 3 août 2004, págs. 3-4. Los diputados basan esta interpretación en el contenido del Preámbulo de 1946, que inscribe como constitucional la protección de los derechos sociales.

la vivienda para personas desfavorecidas, cuya elaboración y aplicación son confiadas al Estado y al Departamento (consideración 26).

En el examen global de todos estos artículos, el Consejo verificó que la ley fuese clara e inteligible. Pero también, esta jurisdicción comprobó que el legislador materializara las condiciones suficientes para prevenir unas “rupturas caracterizadas de igualdad” (por ejemplo: caso de las personas desfavorecidas, que pretenden acceder a una vivienda social). Según, el Consejo todas estas condiciones estaban respetadas.

En su deliberación definitiva, el Consejo constitucional declaró conforme a la Constitución, gran parte de esta ley (excepto el artículo 203, sobre el traspaso del personal TOS en regiones de ultramar).

Con esta decisión se puso en evidencia; que el derecho de experimentación (artículo 37-1) era tolerable en una “República descentralizada”. Esta experimentación debe realizarse de manera provisoria y bien delimitada territorialmente, y sin producir una “ruptura de igualdad manifiesta o caracterizada”. Implícitamente, el Consejo constitucional reconocía una ruptura de igualdad provisional como algo posible.

Como última consideración, el juez constitucional permite la práctica de la cogestión entre el Estado, su representante, el Prefecto (vía delegación de poderes) y los responsables locales en materia de política de vivienda. Pero esta aplicación no debe vulnerar los principios básicos enunciados por el juez constitucional.

A pesar de superar dudas constitucionales, el Consejo constitucional tuvo que abordar la difícil ley relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales y el resto de las leyes orgánicas.

3.2.2. La conformidad constitucional de las leyes orgánicas

3.2.2.a. La valoración de la ley orgánica relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales (Decisión núm. 2004-500 DC-29 de julio de 2004)

En la decisión del 29 de julio de 2004, el juez constitucional tenía que comprobar que la ley relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales, estaba bien conforme al tercer alinea del artículo 72-2 de dicha Constitución.

En primer lugar, este Consejo destacó que: el artículo 2 sobre la repartición de las colectividades territoriales (municipios, departamentos, las regiones y la colectividad territorial de Córcega) no sufría aquí “un error manifiesto de apreciación”, otorgando así un margen de apreciación al legislador orgánico.

A continuación, el juez constitucional se centró más en comprobar que el legislador orgánico respectase el mandato fijado en el artículo 72-2 tercer alinea. El legislador tenía como objetivo: precisar la noción de “recursos propios”, y estimar seguidamente la franja bajo la cual los “recursos propios” no constituyen más “una parte determinante del conjunto de sus recursos”.

Respecto a la delimitación del “conjunto de recursos” y la “parte determinante”, el Consejo tuvo dos valoraciones distintas.

En esta decisión se aprobó la constitucionalidad de la definición “del conjunto de recursos” de las colectividades territoriales, ya que permitía finalmente el cálculo de la parte de los recursos propios⁹⁹.

⁹⁹ Jurisprudence, “Decisión núm. 2004-500 DC-29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales *Cahiers du Conseil Constitutionnel* núm 17, págs. 3-4. El comentario jurisprudencial, valoró el hecho que el Parlamento retenga una definición amplia “del recurso propio” (artículo 3, que incluye los impuestos nacionales cuya ley localiza una parte local de la base (...) y permite proteger los productos fiscales de decisiones exógenas y arbitrarias”. La otra opción posible más acorde con la idea de descentralización, era la adopción de una definición restrictiva de los recursos propios (como aquellos que las colectividades territoriales pueden fijar su resultado, sin la posibilidad de incluir los impuestos nacionales afectados al nivel local). Con esta última opción habría según el comentarista, una degradación del ratio de autonomía financiera de las colectividades territoriales y una contradicción de una descentralización que instala constitucionalmente el principio de subsidiariedad (artículo 72 segundo alinea) y el principio

Sin embargo, el Consejo constitucional censuró substancialmente el artículo 4 tercer alinea (que estipula: “*es determinante, en el sentido del artículo 72-2 de la Constitución, cuando ella garantiza la libre administración de las colectividades territoriales relevando de esta garantía, debido a unas competencias que le son confiadas. Ella*”). Esta jurisdicción estimó que esta expresión difícilmente inteligible tenía un: “*alcance normativo incierto y un carácter tautológico*”, y “*no respectaba la habilitación dada al legislador orgánico por el artículo 72-2 de la Constitución*”¹⁰⁰. Solamente, la decisión valoró el hecho que la parte de los recursos propios “*no podía ser inferior al nivel constatado en el año 2003*” y esto por cada categoría de las colectividades territoriales (artículo 4, que modifica LO 1114-3 del CGCT).

A través de esta aclaración, el Consejo constitucional interpelaba al legislador en su responsabilidad de garantizar correctamente el principio de autonomía financiera de todos los territorios. Como justa consecuencia, el legislador – que tiene un mandato amplio en virtud de la revisión constitucional – debe poner atención en corregir cualquiera nueva circunstancia (ejemplo en caso de desequilibrios financieros dentro de las colectividades territoriales).

A raíz de los diversos comentarios jurisprudenciales acerca de esta decisión, se desprendió la necesidad indisociable de reformar la fiscalidad local, y de emanciparse de las finanzas públicas estatales.

de compensación (artículo 72-2 cuarto alinea). El comentarista defendió esta vigente solución como un mal menor justificando “*que es extremadamente difícil crear nuevos impuestos locales*” al nivel político como técnico (pág. 3).

¹⁰⁰ *Op cit.*, pág. 5. Según el comentario de la decisión, el legislador orgánico tenía una gran latitud para fijar las franjas mínimas a partir de cuando el recurso propio dejaba de ser determinante. Además, el debate parlamentario no consiguió definir consensualmente una parte determinante. Como alternativa se podía estimar como “determinante”: *la parte de los recursos propios que permite a la colectividad territorial de hacer frente a necesidades nuevas o imprevistas, de asegurar en cualquier circunstancia la continuidad de los servicios públicos locales sin renunciar a su autonomía*.

3.2.2. b. El control de las leyes orgánicas relativas a la experimentación y el referéndum local (Decisiones del 30 de julio de 2003; núm. 2003-478 y 2003-482)

En este control, el Primer ministro solicitó directamente el Consejo constitucional para examinar la constitucionalidad de estas dos normas orgánicas. En ambos casos, el juez constitucional verificó que estas leyes seguían las directrices indicadas por la revisión de la Constitucional del 17 de marzo de 2003.

En lo que concierna el dispositivo sobre el derecho de experimentación (el artículo 72-2), el juez repitió la misma comprobación producida en su decisión del 12 de agosto de 2003 (examen de la experimentación del artículo 37-1). Nuevamente, el Consejo controlaba si esta normativa alteraba (o no) el principio constitucional relativo a la igualdad de derechos. Particularmente, esta institución verificó cuales eran las garantías estatales, dentro de una experimentación con varios resultados. De este análisis no se desprendió ninguna reserva, porque se podía interrumpir, prolongar o generalizar una experimentación en caso de malos o buenos resultados. Al mismo tiempo, el legislador preveía una evaluación de la experimentación.

En su sexta consideración, el Consejo constitucional observó que todas estas modalidades previstas por el legislador ligaban estrechamente el poder reglamentario en la organización de la experimentación. En consecuencia, declaró esta ley orgánica conforme a la Constitución.

Con esta decisión favorable, el recurso directo del Primer ministro logró evitar que el Consejo constitucional examinase con mayor profundidad la conciliación del derecho de experimentación con el principio de igualdad. En efecto, si sesenta diputados o senadores (artículo 61 alinea 2 de la Constitución) hubieran recurrido ante el Consejo, estos mismos autores tendrían que indicar los posibles puntos constitucionalmente litigiosos. Gracias a este adelantamiento del Primero ministro, Jean-Pierre Raffarin consiguió que el Consejo respondiese estrictamente a cuestiones jurídicas. De esta manera, el Consejo constitucional no entraría en un terreno más político, como el esclarecimiento sobre la aplicación contemporánea del principio de igualdad.

En sustancia, la motivación de la decisión del Consejo constitucional recalcó este deseo del ejecutivo. Esencialmente, el Consejo controló el legislador orgánico en su cumplimiento con las directrices marcadas por la revisión constitucional, y con otras reglas básicas (claridad, inteligibilidad y accesibilidad de la ley). En consecuencia, si todas estas condiciones eran respetadas por la nueva ley orgánica esta norma podía insertarse. Esta postura implica la aplicación de nuevos principios constitucionales, con la posibilidad de alterar otros principios de mismo rango, como es el caso del principio de igualdad.

Además, esta maniobra tenía otras ventajas más concretas. En primer lugar, esta habilidad gubernamental facilitó la aprobación constitucional del artículo 72-2, el más importante sobre el derecho de experimentación. En segundo lugar, esta metodología expuesta por el Consejo constitucional, condicionaba de la misma manera el examen de las demás leyes del Acto II de la descentralización (en particular, la ley ordinaria que evoca la experimentación del artículo 37-1).

En cuanto a la decisión (núm. 2003-482 DC) sobre la ley orgánica relativa al referéndum local, esta sentencia constitucional siguió la misma exigencia formulada en la decisión (núm. 2003-478 DC del 30 de julio del 2003 sobre relativa a la experimentación). En este asunto, el Consejo se dedicó en analizar la ley orgánica sobre las condiciones de desarrollo de un referéndum local. Comprobó que este dispositivo se aplicaba a todas la colectividades locales, y que podía celebrarse un referéndum local cuando “tendía a arreglar un asunto de la competencia de esta colectividad” (L.O 1112-2, CGCT).

Al mismo tiempo, el Consejo constitucional examinó el tema de la franja mínima necesaria para legitimar un referéndum decisorio (necesidad de la mitad al menos de los electores inscritos hayan votado; LO 1112-7 CGCT), y la exclusión de los actos individuales inscritos en un referéndum local (LO 1112-1 CGCT). En todos estos asuntos, el Consejo constitucional no encontró indicios de inconstitucionalidad, basándose en el texto elaborado por el poder constituyente y en los debates parlamentarios¹⁰¹.

¹⁰¹ Decisión núm. 2003-482 DC-30 juillet 2003. Loi organique relative au référendum local.

Tras examinar estas últimas leyes, se puede observar globalmente que el Consejo constitucional tuvo el mérito de seguir escrupulosamente su jurisprudencia marcada en su decisión del 29 de marzo de 2003. Solamente, esta institución censuró un dispositivo destacado sobre la autonomía financiera (“parte determinante”; por su mala calidad de redacción parlamentaria).

A pesar de la promulgación de estas leyes de descentralización, quedaba por conocer las observaciones de la doctrina francesa sobre este proyecto político.

3.3. El análisis doctrinal del Acto II de la descentralización

Anteriormente, hemos observado que la revisión constitucional de marzo de 2003 contenía nuevos principios constitucionales, cuya aportación tendía a fortalecer el principio de libre administración de las colectividades territoriales.

Mientras tanto, las nuevas normas fueron objeto de numerosos comentarios doctrinales. Destacadamente, los juristas examinaron : la concretización del principio de autonomía financiera de las colectividades territoriales, la situación del poder reglamentario local con el derecho de experimentación, el ejercicio de la democracia local participativa, y su alcance global de la descentralización en un Estado unitario.

3.3.1. La concretización del principio constitucional sobre la autonomía financiera de las colectividades territoriales

Uno de los elementos más destacados de la revisión constitucional del 17 de marzo de 2003, fue la inserción del principio de autonomía financiera de las colectividades territoriales. A primera vista, esta introducción fortalecía y confortaba el principio constitucional de libre administración de las colectividades territoriales. Paralelamente, el análisis doctrinal de este aspecto fue mucho más cauteloso.

En su séptima consideración, el Consejo constitucional estimó conforme “*la exclusión de los actos individuales en un referéndum local a raíz tanto del régimen jurídico particular de tales actos como del riesgo de alteración en los derechos individuales...*”.

En primer lugar, el pleno efecto normativo de un principio de esta naturaleza, implica necesariamente una definición correcta y completa. Al mismo tiempo, esta definición no puede resumirse solamente a una cuestión matemática (ejemplo: del contenido de los recursos propios o de la delimitación de “la parte determinante”). También, esta inscripción normativa debía relacionarse con una nueva reflexión sobre el tratamiento global de la gestión financiera local¹⁰². Según Robert Hertzog, la autonomía financiera recubre un campo muy extenso de cuestiones, que deben ser abordadas por el legislador orgánico que van: de la libertad de elegir los gastos, de decidir y de ejecutar, la posibilidad de aprobar modalidades de gestión, o de determinar los niveles y tipos de endeudamiento. Al fin y al cabo, la gran dificultad que tiene cualquier legislador, es la traducción de un proyecto político a nivel jurídico. Además, este ejercicio se complicaba con la atomización del poder local en Francia, y la existencia de numerosas desigualdades territoriales, que dificultan enormemente la concretización de un tal principio.

Del análisis global realizado por Robert Hertzog sobre la revisión constitucional de 2003, se desprendió un sentimiento muy reservado. En su opinión, la formulación constitucional del principio de autonomía financiera dejaba demasiadas incógnitas, a pesar de que podrían ser atenuadas por leyes orgánicas. Según este profesor, la Constitución formalizaba: “la autonomía financiera con reglas muy precisas, congénitamente imperfectas”, y que transmitía al juez constitucional un poder de arbitraje (ejemplo de la modalidad en la gestión del déficit público) que tendría que ser más bien político¹⁰³. De esta imperfección jurídica, el Consejo constitucional se beneficiaba seguramente de un poder de interpretación considerable (sobre el establecimiento de la “parte determinante” o de los “recursos propios”), lo que le obligaría a establecer criterios, en sustitución del legislador.

Con esta configuración constitucional, el juez estaría obligado de delimitar claramente las categorías de colectividades territoriales sujetas a la autonomía financiera (discusión doctrinal sobre la exclusión de los agrupamientos de

¹⁰² Robert Hertzog, (2003): “L’ambigüé constitutionnalisation des finances locales” *Actualité juridique du droit administratif*, pág. 550.

¹⁰³ *Ibidem.*, pág. 551. En el mismo sentido se situaba Henri-Michel Darnanville, (2002): “L’autonomie financière des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 671-673.

municipios). A continuación, esta misma jurisdicción debía aclarar las siguientes expresiones “parte determinante” o “conjunto de recursos”, teniendo en cuenta que estas expresiones existen en varias ramas del derecho y no están homogeneizadas. En esta situación entra “el recurso propio”, cuya expresión jurídica se diferencia de la definición estadística como contable, y de su definición básica (diccionario Robert)¹⁰⁴. También entra en consideración, un riesgo de distorsión con los recursos clasificados de “impuestos” y los “impuestos diversos” (*impôts de toutes natures*) que componen los recursos propios. En resumen, lo más recomendado para el Consejo constitucional era la adopción de los criterios estadísticos del *Observatoire des Finances Locales* (Observatorio de finanzas locales que incluye también la mancomunidad). Bajo este criterio se concretizaría mejor un límite infranqueable (en %, “parte determinante”), en la cual el principio de autonomía financiera (artículo 72-2 de la Constitución) no podría ser vulnerado.

Diversos analistas, junto con Robert Hertzog coincidieron en la gran dificultad de fijar una franja mínima concreta por cada colectividad territorial. En este sentido, estaba la compaginación problemática del principio de autonomía financiera junto con la gobernación económica europea (regla del 3% del déficit público, Tratado de Maastricht). Los países europeos, regionalizados, federales o unitarios que reconocen el principio de libre administración de las colectividades territoriales tampoco establecen un porcentaje de base, cuya gestión financiera local cesa de ser autónoma¹⁰⁵. Estos diversos análisis – que se volcán más en la autonomía financiera prevista en la revisión constitucional, artículo 72-2 –, muestran a la vez sus dudas en la acción del legislador (orgánico y ordinario) más favorable para las escalas locales. Especialmente, el legislador está cuestionado por su insuficiente voluntad para precisar conceptos, y para conceder una verdadera autonomía fiscal en los territorios. En mismo sentido, debemos observar la

¹⁰⁴ Robert Hertzog, “L’ambigüité constitutionnalisation des finances locales” *art.cit.*, pág. 553. Según la definición del derecho común (Robert) el recurso propio: *son todos aquellos en los cuales las colectividades tienen un verdadero derecho de acreencia y que les son debidas sin la intervención de un poder exterior discrecional, estos recursos son pagados para entrar en propiedad.*

¹⁰⁵ Henri-Michel Darnanville, “L’autonomie financière des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité”, *art.cit.*, pág. 676.

permanencia del artículo 34 dentro de la Constitución revisada (artículo que determina el campo de competencia de la ley vía la acción del gobierno o del parlamento, la ley fija las reglas que conciernan: “la base imponible, la tasa y las modalidades de ingreso de las diversas imposiciones”, así como la determinación del principio fundamental “de la libre administración de las colectividades territoriales, de sus competencias y de sus recursos”). A través de esta permanencia, el Estado central sigue siendo protagonista en la legislación fiscal, cuya fiscalidad se impone a todas las colectividades territoriales (en particular “la determinación de sus recursos” sin precisar si incluye los recursos propios). En este aspecto, las colectividades territoriales están subordinadas a la política fiscal estatal, que puede hacer variar los recursos locales (gracias a las dotaciones, y en la aplicación de exoneraciones fiscales) mediante ley orgánica o ley de finanzas.

Si nos desprendemos de la falta de rigor léxico del constituyente, su “espíritu descentralizador” hacía presumir que el Consejo constitucional intentaría reducir la plena libertad de apreciación del ejecutivo (artículo 34), dentro del objetivo de concretización del artículo 72-2 de la Constitución. En el caso que se presente una ley “incomprensible y mal definida” (ejemplo del caso de la censura “de la parte determinante” de la ley orgánica del 29 de julio de 2003, o el examen anual de la ley de finanzas), el Consejo constitucional censurará naturalmente esta norma si considera que vulnera el artículo 72-2. Pero en la misma decisión, el Consejo constitucional podría instar al gobierno para completar un principio constitucional de autonomía financiera, incluyendo implícitamente la autonomía fiscal. Todos los analistas financieros como políticos (ejemplo del “*Rapport Mauroy*” 2000) recalcaron esta necesidad urgente de complementar la autonomía financiera con la autonomía fiscal¹⁰⁶. Además, la situación plantada por el constituyente deja pocas alternativas para mejorar el margen de maniobra financiero de las entidades locales¹⁰⁷. En Francia escasean particularmente los impuestos estatales, cuyo

¹⁰⁶ Pierre Mauroy, (2000): *Refonder l'action publique locale: rapport au Premier ministre*. La documentation Française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001812/0000.pdf>.

¹⁰⁷ Robert Hertzog, “L’ambiguë constitutionnalisation des finances locales”, *art.cit.*, pág. 555, Alain Guengant y Jean-Michel Josselin, (2003): “La Constitution fournit elle une garantie déterminante d’autonomie financière?”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 42-43.

producto puede ser traspasado en las colectividades territoriales, y financiar adecuadamente las cesiones de competencias. Como solución paliativa, el legislador tenía la posibilidad de superponer en los impuestos, una tasa nacional y una tasa local. Además de conjugar impuestos locales imperfectos (ejemplo: el impuesto sobre la vivienda, *Taxe d'habitation*) y intervenciones estatales crecientes (dotaciones, y exoneraciones fiscales), esta opción mejoraría el ajuste financiero local entre sus recursos y sus gastos. Por encima de todo, esta elasticidad de los recursos locales reviste una condición *sine qua non* para el buen funcionamiento de la autonomía local. En consecuencia, gracias a esta exigencia se puede materializar la responsabilidad política del electo local –en la aplicación de su programa electoral – ante el elector contribuyente.

En segundo lugar, la inscripción del principio de autonomía financiera acordaba compaginarse con otros principios constitucionales. Es el caso del derecho de compensación (artículo 72-2 alinea 4, relativo a la financiación integral del traspaso de competencias) y del derecho de perecuación (artículo 72-2 alinea 5; que garantiza los dispositivos que favorecen la igualdad entre colectividades territoriales).

En ambas normas, la doctrina concordó en su difícil aplicación absoluta, estigmatizando el riesgo contradicción con el principio de autonomía financiera. En efecto, la perecuación y la compensación simbolizan la igualdad de derechos entre colectividades territoriales, mientras que el principio de autonomía financiera atenúa seriamente esta idea.

En lo que respecta la aplicación del artículo 72-2 alinea 4, esta compensación financiera despertó dudas doctrinales sobre la modalidad de evaluación de este coste¹⁰⁸. Una vez más, el Consejo constitucional tendría que establecer nuevos

¹⁰⁸ Nicolas Portier, (2003): “Les “gagnants” et “les perdants” de l’Acte II”, *Pouvoirs Locaux* núm 59, pág. 66. Respecto a los criterios de evaluación existían dos modalidades. La primera posibilidad consistía en que el Estado compensaba integralmente las colectividades territoriales, sufragando la misma cantidad estatal del presupuesto destinado inicialmente a estas entidades. La segunda modalidad abarcaba la compensación integral que introducía además, elementos exteriores futuros, - que encarecían el coste total del traspaso de

criterios de evaluación para efectuar los traspasos de competencias. Según Nicolas Portier: el juez constitucional asumirá realizar “una evaluación caso por caso”, verificando así la sinceridad de las compensaciones financieras, y alejándose de los peritajes parciales ministeriales (de Economía y Finanzas o del Interior).

Al mismo tiempo, resurgió la problemática financiera relativa a la incompleta compensación de los traspasos de competencias efectuados por el Estado durante el Acto I. Esta materia junto con la ausencia de reforma de la fiscalidad local fue ignorada en la agenda gubernamental, y despertó tempranamente la desconfianza de las asociaciones de electos locales¹⁰⁹.

En cuanto al principio de perecuación, su aplicación fue también sujeta a comentarios. Históricamente antes de ser un principio constitucional, la perecuación se concretizó de forma empírica vía la política de ordenación del territorio, y mediante políticas de dotaciones estatales diversas¹¹⁰. La perecuación francesa es un mecanismo de redistribución financiera, cuya intención principal consiste en reducir las desigualdades de riquezas entre diferentes colectividades territoriales. Todo esto, siguiendo el artículo 72-2 de la revisión constitucional 28 marzo de 2003, que “intenta favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales”. En este sentido cabe distinguir tres tipologías de perecuaciones (Manuela Magnan, Jean-Luc Boeuf)¹¹¹. La perecuación horizontal se efectúa entre colectividades territoriales de una misma escala. En este sentido, se atribuye a las colectividades más desfavorecidas una parte de los recursos de las colectividades más ricas. En cuanto a la perecuación vertical, esta modalidad se realiza mediante dotaciones del Estado hacia las colectividades locales. En tercer lugar, debemos mencionar la existencia de otros dispositivos de perecuación más puntuales. Estos últimos dispositivos se

competencias - , debido a la mala coyuntura económica o al encarecimiento inesperado del equipamiento o de las inversiones administrativas.

¹⁰⁹ *Le Monde* 20.11.2002, “Les maires redoutent les effets de la décentralisation”. Durante el Congreso de los Alcaldes de Francia (AMF), su presidente Daniel Hoeffel manifestó sus reticencias en aceptar los traspasos de competencias, debido a las dificultades financieras de los municipios.

¹¹⁰ Robert Hertzog, “L’ambigüité constitutionnalisation des finances locales” *art.cit.*, pág. 557.

¹¹¹ Jean-Luc Boeuf y Manuela Magnan, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, *op.cit.*, pág. 111.

centran en responder a la nueva gestión competencial local, cuya situación financiera obliga al Estado central a otorgar créditos.

Como otro punto de discusión doctrinal, el artículo 72-2 alinea 5 preocupaba los electos locales por sus futuras consecuencias. En este contexto, estos electos temían la generación de desequilibrios territoriales importantes (Acto I), y la producción de otros efectos negativos (ejemplo al nivel financiero, Acto II). Sin embargo, esta novedad constitucional tiene un alcance más limitado. En caso de quebrantamiento de esta norma, el constituyente no contempló un mecanismo de sanción explícito ¹¹². Por lo demás, esta obligación de medios se justificó por la dificultad práctica de establecer una perecuación pertinente horizontal (entre colectividades de una misma escala administrativa, ejemplo entre regiones ricas y pobres) o de otra naturaleza. La múltiple fragmentación de la carta territorial francesa y la inadecuación de la fiscalidad local, hace que recaiga más esta responsabilidad en teoría ante el Estado.

Tajantemente, el análisis doctrinal resaltó serias dificultades sobre la nueva aplicación del artículo 72-2. Por consiguiente, estos análisis criticaban la falta de una concretización pertinente de estas modalidades por parte del gobierno de Jean-Raffarin y del legislador orgánico. Diversos analistas como Robert Hertzog, mostraron sus reservas sobre el papel del Consejo constitucional, cuya jurisdicción no está correctamente “preparada” para efectuar arbitrajes financieros locales, y porque esta tarea tiene que recaer más en el gobierno ¹¹³.

Como otra consideración, la vulneración del artículo 72-2 no estaba sujeta al ejercicio de recursos directos por parte de las colectividades territoriales ante el Consejo constitucional. Solamente, las regiones, los departamentos y los municipios, podían tramitar recursos ante jurisdicciones administrativas, en caso de litigios relativos a traspasos de competencias desmedidas.

¹¹² Robert Hertzog, “L’ambigüé constitutionnalisation des finances locales”, *art.cit.*, págs. 556-557.

¹¹³ *Op cit.*, pág. 551.

3.3.2. La trascendencia del derecho de experimentación en el poder reglamentario local

La institucionalización del derecho de experimentación supuso diversas apreciaciones, acerca de la plaza de la ley en Francia y sobre el reconocimiento del poder reglamentario local.

En primer lugar, el derecho de experimentación trastoca la plaza de la ley en Francia, atenuando la ley como una norma infalible y que exprime el interés general. Este concepto de la ley fue formulado por Jean Jacques Rousseau (1762): *Le contrat social*¹¹⁴. En adelante, el derecho de experimentación es valorado como un instrumento necesario para dar más eficiencia a las políticas públicas.

Pero el asunto más importante concernía la naturaleza real del poder reglamentario local, y su situación respecto al poder reglamentario del gobierno. En efecto, el artículo 21 reconoce que: “*El Primer Ministro dirige la acción del Gobierno. (...), y ejerce el poder reglamentario...*”. Mientras que el artículo 72 alinea 3 precisa que “*las colectividades se administran libremente (..) y disponen de un poder reglamentario para el ejercicio de sus competencias*”, extensivo a su derecho de experimentación (artículo 72 alinea 4).

Por encima de todo, estos dos poderes reglamentarios suscitaron valoraciones doctrinales sobre la articulación y jerarquía de estos dos poderes. La opinión mayoritaria de la doctrina destacaba que la naturaleza del poder reglamentario del Primer ministro era general, y que el poder reglamentario local era de otra naturaleza, residual y subordinada¹¹⁵.

En efecto, el poder reglamentario del artículo 72 se insertaba dentro de un contenido explícito y muy encuadrado jurídicamente, destinado fundamentalmente a forjar el principio de libre administración. Mientras que el poder reglamentario del

¹¹⁴ Vanessa Perrocheau, (2003); “Rationaliser le processus de création législative”, Jean-Luc Boeuf (dir.) “Décentralisation et expérimentations locales”, *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 895, La Documentation française, Paris, pág. 18.

¹¹⁵ Pierre-Laurent Frier, (2003): “Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique?”, *Actualité juridique du droit administratif*, pág. 559.

Primer ministro revestía un carácter general, postulado por el artículo 21 dentro de la aplicación de la ley. .

A primera vista, la revisión constitucional de 2003 no modificaba bajo ninguna manera el poder reglamentario destacado del ejecutivo. Por lo demás, el ejecutivo seguía asumiendo el derecho de modificar ante el Parlamento los principios fundamentales (artículo 34), acerca “*de la libre administración de las colectividades territoriales, sus competencias y de sus recursos*”.

Cuadro 1.10: Las competencias extensas del legislador galo, el artículo 34 de la Constitución (1958)

Artículo 34: Las leyes serán votadas por el Parlamento.

La ley fijará las normas sobre:

-Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de libertades públicas; la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.

-Nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones.

-Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales.

-Base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda.

La ley fijará asimismo las normas referentes:

-Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias las Cámaras locales y las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos electivos de los miembros de las asambleas deliberantes de las entidades territoriales.

-A la creación de categorías de entes públicos.

- A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado.

- A las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La ley determinará los principios fundamentales:

-De la organización general de la Defensa nacional.

-De la libre administración de las entidades territoriales, de sus competencias y de sus ingresos.

-De la enseñanza.

-De la preservación del medio ambiente.

-Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.

-Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.

Las leyes de financiación de la seguridad social determinan las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo cuenta de sus previsiones de ingresos, fijan sus objetivos de gastos, en las condiciones et bajo las reservas previstas por una ley orgánica.

Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por leyes de programación. Se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas.

Lo dispuesto en el presente artículo podrá ser concretado y completado por una ley orgánica

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución del 4 de octubre de 1958 (revisado del 23 de julio 2008, www.legifrance.gouv.fr).

Sin embargo, esta diferenciación puede ser problemática en algún caso práctico. Como hipótesis encontramos: un gobierno que incumple su obligación de aplicar una ley (artículo 21), y cuyo poder reglamentario local se otorga un derecho de sustitución, interviniendo reglamentariamente en una ley de fácil aplicación. La mayoría de la doctrina francesa no reconoce al poder reglamentario local un poder autónomo, e insinúa la permanencia de la jurisprudencia tradicional del Consejo de Estado y del Consejo constitucional¹¹⁶. Pero, los juristas franceses tienen una

¹¹⁶ Pierre-Laurent Frier, “Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique?”, *art.cit.*, pág. 563. En el mismo sentido se orientaba Bénédicte Flamand – Lévy, (2004): “Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l’Etat”, *Revue française de*

pequeña esperanza de que el juez constitucional flexibilice un poco su jurisprudencia a favor del poder reglamentario local, siguiendo así el “espíritu de la descentralización”¹¹⁷.

En efecto, la situación jurídica postulada en los artículos 21 y 72, es incómoda. El poder local sigue sin tener un poder legislativo, junto con una competencia reglamentaria y un derecho de experimentación muy limitado. Esta configuración incide finalmente en la limitación del principio de libre administración. En cuanto al poder reglamentario extenso y autónomo del Primer ministro, esta prerrogativa se justifica para “salvaguardar” el principio de igualdad y conservar la indivisibilidad de la República.

Una de las soluciones para salir del debate doctrinal (que intenta responder si el poder local actúa en substitución, en coordinación o en cogestión del poder reglamentario nacional), consistía en modificar el artículo 21 para que el artículo 72 alineara 3 fuese efectivo. Esta idea fue originada por la comisión de leyes del Senado¹¹⁸. Al final, las enmiendas parlamentarias no convencieron al gobierno, puesto que esta modificación generaba “un riesgo de confusión” entre dos poderes reglamentarios cuya naturaleza y ejercicio es distinta.

droit administratif, pág. 61; Nicolas Portier, “Les “gagnants” et “les perdants” de l’Acte II”, *art.cit.*, págs. 66-67.

¹¹⁷ Esta consideración surgió a raíz de la jurisprudencia del Consejo constitucional que reconoció un poder reglamentario implícito local en decisiones que tendían a mejorar el principio de libre administración de las colectividades territoriales; decisión del 17.1. 2002 “relative à la Corse”, al igual que el Consejo de Estado sentencia del 13.1.1985, *Syndicat Communautaire d’aménagement de Cergy Pontoise*; imitando “*arret Jamart*” 7.1.1936, que reconoció un poder reglamentario local en la organización interna de los servicios públicos, cuando el reglamento nacional no lo previó. Además, el poder reglamentario local podía intervenir en aplicación de la ley “a la condición que esta habilitación no concierne solamente medidas con un alcance limitado, tanto en su campo de aplicación como en su contenido” Decisión del Consejo constitucional del 17.1.1989 núm. 88-248.

¹¹⁸ El Presidente del Senado, Christian Poncelet, Jean Bernard Auby y André Roux (núm. 402, Senat: 2001-2002) proponían un poder reglamentario local propio. Esta consideración fue reintroducida en el informe Sénat núm. 27, 23 octubre 2002: Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale (1) sur: le projet de loi constitutionnelle relatif à l’organisation décentralisée de la République, Par M.René Garrec. Según este senador se instaba a la revisión del artículo 21, para introducir un poder reglamentario local exclusivo en aplicación de la ley distinto del Primer ministro (pág. 82). Disponible en: <http://www.senat.fr/rap/102-027/102-0271.pdf>. En el mismo sentido se situó, el informe “Rapport Clément, Asssemblée Nationale “Rapport sur le projet de loi relatif à l’organisation décentralisée”, núm. 376, 13.11.2002, pág. 79.

En regla general, el mando local no puede invocar una función reglamentaria inicial en la ejecución de la ley, y esta tendencia limitativa implica conformarse al poder postulado dentro del derecho de experimentación (artículo 72 alinea 4).

A todo esto, preexiste la posibilidad que el derecho de experimentación se pueda ejercer en materia de cooperación descentralizada (vía las colectividades territoriales “cabeza de fila”, artículo 72 alinea 5). Sin embargo, varios indicios minimizan este dispositivo. El derecho de experimentación no está reservado exclusivamente para las regiones, ni tampoco las regiones tienen un papel privilegiado de “colectividad de cabeza de fila”¹¹⁹. Además, la colectividad cabeza de fila no puede vulnerar un principio político destacado y contradictorio (nacido en el Acto I) y que reafirma destacadamente: “que ninguna colectividad territorial no puede ejercer una tutela sobre otra”.

Finalmente, el alcance “novador” del derecho de experimentación se encontraba reducido por un conjunto de diversas limitaciones constitucionales imprecisas y legales, cuya vigilancia estaría supervisada por el Consejo constitucional y el Prefecto¹²⁰. Una parte de la doctrina valoró el reconocimiento de un nuevo concepto “de experimentación normativo local”. Sin embargo, esta doctrina resaltó como importante la correcta previsión legislativa, acerca de las condiciones finales de la experimentación tras la evaluación¹²¹. Si la experimentación evaluada resultase ser positiva, se efectuaría su generalización en todo el territorio. En caso contrario, podía encontrarse la posibilidad que una

¹¹⁹ Olivier Gohin, (2003): “La nouvelle décentralisation et la réforme de l’Etat en France” *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 525-526.

¹²⁰ Nicolas Portier, “Les “gagnants” et “les perdants” de l’Acte II”, *art.cit.*, pág. 67. Este análisis criticaba todas estas disposiciones limitativas (del artículo 72) porque no permitían verdaderamente identificar con claridad las autoridades locales promotoras de grandes políticas públicas. En un sentido doctrinal (más optimista) se encontraba la postura de Bénédicte Flamand –Levy, “Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l’Etat”, *art.cit.*, pág. 62). Según ella, el derecho de experimentación - pese a sus limitaciones diversas - era una innovación importante que permitía derogar a leyes y reglamentos inadaptados localmente. De esta manera se territorializaba el derecho y a la vez se acercaba el reconocimiento de un poder normativo substancial, cosa imposible antes.

¹²¹ Florence Crouzatier-Durand, (2004): “L’expérimentation locale, (loi organique du 1er août 2003)”, *Revue française de droit administratif*, pág. 26.

experimentación fuese infructuosa, y cuyo legislador se haya olvidado de prever sus propias condiciones finales. En esta perspectiva existiría una inseguridad jurídica para el administrado. Este sujeto sería incapaz de saber cuál es el derecho aplicable, entre el derecho común anterior o el derecho extraído a partir de la experimentación.

3.3.3. La revitalización de la democracia participativa local

La otra vertiente del reformismo descentralizador de Jean-Pierre Raffarin consistía en reconsiderar la plaza de los ciudadanos dentro de la gestión local, vía dos dispositivos, el derecho de petición y la facultad de convocar un referéndum local decisorio.

En el artículo 72-1 alinea 1, el constituyente previó que los electores de cada colectividad territorial podían utilizar un derecho de petición:

“pidiendo la inscripción en el orden del día de la asamblea deliberante de esta colectividad una cuestión relativa a su competencia”.

La doctrina en su inmensa mayoría coincidió en observar que se trataba de una facultad – hasta “inútil” – que dispone el ciudadano, y no de un derecho a obtener la inscripción en el orden del día de una cuestión en una asamblea deliberante¹²². También constató la regresión del texto inicial por parte del gobierno, cuya postura redujo el interés de este ejercicio para el ciudadano. Esta restricción se produjo a consecuencia de diversas manifestaciones senatoriales, que temían que este derecho de petición alterase el buen funcionamiento de los consejos municipales, o que originase la representación excesiva de minoridades locales.

En cuanto a la valoración del referéndum local decisorio, la doctrina destacó este concepto como “innovador”. Este referéndum es innovador, puesto que se diferenciaba de las consultas locales, y de la ley del 16 de julio de 1971 (que preveía

¹²² Pierre Sadran, (2003): “La “République des proximités” contre la démocratie participative”, *Pouvoirs Locaux* núm. 59, págs. 52-55, Nicolas Portier, “Les “gagnants” et “les perdants” de l’Acte II”, *art.cit.*, pág. 67.

excepcionalmente, la participación local directa de los ciudadanos en caso de fusión de municipios). La consulta local puede referirse a todas las decisiones tomadas por autoridades municipales. Sin embargo, una consulta local es un dictamen y no conlleva una fuerza ejecutoria, porque es un acto preparatorio a una decisión. En consecuencia, esta consulta no es susceptible de recurso ante la justicia administrativa¹²³. Respecto a la convocatoria de un referéndum local decisorio, todos sus actos relacionados constituyen unos actos administrativos jurídicamente contestables.

Pese a esta consideración, la aplicación de un referéndum decisorio conllevaba muchas obligaciones (artículo 72-1 alineas 2). Primeramente, su objeto debía limitarse a debates que afectasen directamente las competencias propias de las colectividades territoriales. En consecuencia, este ámbito prohibía escrutinios decisorios locales que discutían sobre competencias estatales. Secundariamente, el referéndum tenía que respetar estrictas condiciones, relativas a la oportunidad temporal y a la aplicación de la decisión.

En cambio podían existir problemas prácticos derivados de la convocatoria de un referéndum por una colectividad superior, cuya postura se imponía a una autoridad local inferior¹²⁴. Dentro de la legalidad, la autoridad local subordinada debía celebrar en principio el referéndum decisorio. En el caso contrario de desobediencia o de inercia del ejecutivo, el Prefecto dispone de un poder de sustitución al poder municipal. Si el alcalde acepta celebrar un referéndum de una colectividad superior, “desdobla su función” porque actúa como mandatario de otra colectividad. En este escenario se adjunta la problemática articulación jurídica con el artículo 72 alineas 5 (que prohíbe el ejercicio de una tutela de una colectividad territorial sobre otra).

¹²³ Pierre Devolvé, (2004): “Le referéndum local (Loi organique du 1er août 2003)”, *Revue française de droit administratif*, pág. 16.

¹²⁴ *Ibidem*, págs. 14-15. Ejemplo de una Región que convoca un referéndum local, para imponer un trazado de carretera a nivel municipal. También, Pierre Devolvé observó un problema de gestión prefectoral de notificación de un referéndum local a los municipios, cuando la decisión emane o bien de un Consejo general (competencia del Prefecto del Departamento) o de un Consejo regional.

Como última característica destacamos el establecimiento de un *quórum* alto (necesidad de 50% de electores inscritos) para validar un referéndum decisorio. Particularmente, el Senado marcó su influencia manifiesta ante un gobierno que fue convencido sin mayores reticencias. Con esta exigencia del legislador, su expresión política traducía una voluntad de preservar la democracia representativa local, frente a cualquiera alteración generada por una democracia participativa emergente¹²⁵. Al fin y al cabo, el exceso de condiciones impuestas por el legislador y el control de legalidad *vía* prefecto, constituyen sin lugar a dudas unas condiciones más disuasorias que dinamizadoras de la democracia participativa local.

3.3.4. Otras reflexiones adicionales y primeras conclusiones: la repercusión de la segunda etapa de la descentralización en la unicidad del Estado republicano.

Los diferentes análisis doctrinales mostraron varias características sobre esta descentralización.

1º) La primera de ellas concierna la naturaleza de este Acto II. Este proceso de descentralización se hizo mediante una revisión constitucional, que introduzco innovaciones jurídicas importantes. A primera vista, todas estas novedades jurídicas tienden a mostrar que Francia se europeíza regionalizándose. Sin embargo, la doctrina se desmarca del discurso político “progresista” de Jean-Pierre Raffarin. En todas las innovaciones citadas y analizadas anteriormente, hay dos hechos a destacar:

- En primer lugar, los principios inscritos por el Constituyente se destacan por su generalidad o superficialidad. A raíz de esta imperfección jurídica, el ejecutivo-legislador dispone de unos márgenes de maniobra importantes,

¹²⁵ Pierre Sadran, “La “République des proximités” contre la démocratie participative”, *art.cit.*, págs. 56-57; Gilles Guilheux, (2003): “Une avancée en trompe-l’oeil”, *Pouvoirs Locaux*, núm.59, págs. 58-61. Pierre Devolvé, “Le referéndum local” (Loi organique du 1er aout 2003), *art.cit.*, pág. 17.

cuya opción política puede contemplar la reducción del “espíritu de la descentralización”. Como principio constitucional más conflictivo y teóricamente garantizado se encuentra el principio de autonomía financiera. Esta garantía jurídica está cuestionado por sus modalidades – “que no son muy prácticas” –, y porque debía implicar paralelamente una profunda revisión de la fiscalidad local, junto con una homogeneización de diversas definiciones que componen la autonomía financiera.

Ante estas limitaciones jurídico-políticas, el Consejo de Estado y sobre todo el Consejo constitucional están confrontados en adelante en la “readaptación necesaria” de sus jurisprudencias. Si este pronóstico se realiza, estas jurisdicciones se inscribirán lógicamente como instituciones que colaboran al desarrollo positivo del Acto II. En cualquier caso, la doctrina francesa se mostró más escéptica que esperanzada. La actitud del Consejo constitucional (decisión del 29 de marzo de 2003), la intensa labor del Senado (democracia participativa local restringida) y el discurso gubernamental basado en la “gobernanación local de proximidad” tradujeron una descentralización más compleja y menos eficiente (Jean Marc Ohnet, Bruno Rémond, Jean Bernard Auby, 2003)¹²⁶.

- En segundo lugar, la cohabitación de estos nuevos principios constitucionales se consideró como fundamentalmente compleja, ya que algunas inscripciones contradecían otras. (como ejemplos reiteramos: el derecho de experimentación que debe conciliar el principio de igualdad y de la indivisibilidad de la República, o bien la organización de mecanismos de cooperación interterritorial – políticas de cabeza de fila – que no pueden colisionar con el principio de prohibición de tutela administrativa de una colectividad territorial sobre otra, artículo 72 alinea 5). En este contexto, el conjunto de la doctrina señaló su dificultad para delimitar correctamente la

¹²⁶ Diversos especialistas en políticas locales coincidieron en criticar esta descentralización *a minima*, ya que su complejidad condenaba Francia a no reformar el Estado y a la vez se alejaba de los estandartes locales europeos: Jean-Marc Ohnet, (2003): “Les ambitions contrariées de “l’Acte II””, *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, (págs. 3-4); el crítico Bruno Rémond (2003): “En panne!, *Pouvoirs Locaux*, núm. 59 (págs. 24-29) o el más reservado Jean Bernard Auby, (2003): “La décentralisation 2003: le modèle français en mutation”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 37-41.

frontera de todos estos principios. La solución de esta delimitación reside exclusivamente en las atribuciones del Consejo constitucional y del ejecutivo-legislador. Ambos actores, pueden aportar posteriormente más clarificaciones (tras la puesta en práctica de iniciativas locales que se revelan problemáticas).

2º) Como segunda característica, la doctrina señaló que: este Acto II de la descentralización seguía inscribiéndose dentro del principio constitucional de libre administración de las colectividades territoriales (artículo 72 alinea 3).

Pese a los cambios constitucionales, esto implicaba que las colectividades territoriales permanecían subordinadas estrictamente a la ley (excepto en caso de aplicación del derecho de experimentación), y que ambas entes disponían de un poder reglamentario encuadrado, destinado únicamente al ejercicio de sus propias competencias. En resumen, las colectividades territoriales continuaban careciendo de un poder legislativo propio, y tenían igualmente un poder reglamentario subordinado, cuya prerrogativa no podía alterar la función reglamentaria general del Primer ministro (artículo 21). En caso de transgresión de algunos de estos principios, el representante del Estado estaba autorizado para intervenir en el control de la legalidad como en materia de oportunidad de algunos actos administrativos litigiosos. Todos estos elementos demostraban la insuficiente capacidad de decisión de las colectividades territoriales. En sustancia, todas las escalas locales debían aplicar las leyes gubernamentales (incluso si son perjudiciales para sus intereses), y bajo el control estricto del Prefecto¹²⁷. Esta consideración nos describía la presencia

¹²⁷ Bruno Rémond, “En panne ”, *art.cit.*, págs. 24-29. Este profesor, criticó duramente al gobierno Raffarin por diseñar una descentralización hasta “regresiva” (respecto al Acto I) que conllevaba numerosos defectos (incertidumbres léxicas) (nociones constitucionales imprecisas y contradictorias), mala articulación de los traspasos de competencias entre colectividades territoriales, una autonomía financiera abstracta y un derecho de experimentación muy condicionado. Con todos estos defectos vehiculados por el Estado central se perjudicaba la capacidad de decisión de las colectividades territoriales. Algunas dudas, son compartidas por Jean-Bernard Auby, “La décentralisation 2003: le modèle français en mutation”, *art.cit.*, págs. 40-41. Este analista estigmatizó también que esta descentralización alejaba las colectividades locales francesas de las demás colectividades locales europeas más autonómicas y más competitivas.

de una readaptación administrativa de la descentralización, cuyo Acto II descartó en su nueva organización una descentralización más política.

También, la libre administración debía tener en cuenta la introducción de un nuevo principio, el de subsidiariedad (definido en el artículo 72 alinea 2, pero cuya noción no fue citada).

Cuadro 1.10: Orígenes y definición del concepto de subsidiariedad en derecho europeo y francés

Orígenes del concepto	<p>El concepto aparece en la filosofía política de Aristoteles, St Thomas d'Aquin y retomada por Althusius, Locke, Stuart Mill o Proudhon.</p> <p>Pero es como doctrina social de la Iglesia que la subsidiariedad aparece con un concepto defensor de los derechos individuales frente a un Estado totalitario. (Ejemplo de la encíclica papal de Pie XI del 15 de mayo de 1931.</p> <p>Este concepto católico de subsidiariedad, es un modelo de repartición de competencias más equilibrado y democrático entre el Estado y todos los agentes que componen la sociedad. El Papa Juan Pablo II (<i>Centesimus Annus</i> 1 mayo 1991) afirma sobre el respecto subsidiariedad: “una sociedad de orden superior no debe intervenir en una sociedad de orden inferior, quitándole sus competencias, pero debe más bien apoyarla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con aquellos otros elementos que componen la sociedad en vista del bien común”</p>
------------------------------	--

Introducción del concepto en derecho comunitario (1993-2010)	1993: El Tratado de Maastricht Artículo 3B	Tratado de Lisboa Artículo 5
Introducción del concepto en derecho francés.	1992 La Carta de la desconcentración	Ley constitucional del 28 de marzo de 2003: Artículo 72 al. 2

Fuente: Elaboración propia a partir de un estudio web de Frederic Rouvillois “actualité du principe de subsidiarité en droit interne et européen”.

Esta inscripción junto con el ejercicio del derecho de experimentación “puede” contribuir a relativizar las competencias tradicionales del Estado, y a resaltar la pertinencia de trasladar más competencias hacia las colectividades territoriales¹²⁸.

Pese a todo esto, la defensa del principio de libre administración – “enriquecido” por el principio de subsidiariedad – quedará sujeta, tanto por la jurisprudencia del Consejo constitucional como por la voluntad del gobierno legislador¹²⁹. Además, el Consejo constitucional podría habilitarse para arbitrar

¹²⁸ Mathieu Doat, (2003): “Vers une conception a- centralisée de l’organisation de la France” *Revue du droit public*, núm. 1, pág. 117.

¹²⁹ Jean-François Brisson, (2003): “La France est une République indivisible...son organisation est décentralisée”, *Revue du droit public*, núm. 1, pág. 114. En su análisis (al igual que una parte de la doctrina) duda fuertemente en la capacidad del Consejo constitucional - juzgada de “conservadora” y favorable al legislador -, por no sancionar

sobre las competencias que relevan del Estado o bien de las colectividades territoriales. Este escepticismo doctrinal reside principalmente, en la naturaleza del artículo 72 alinea 2, cuyo dispositivo crea más una facultad que una obligación sujeta a sanción (“Las colectividades territoriales tienen vocación a tomar las decisiones por el conjunto de las competencias que pueden ser mejor ejercidas en cada escala”). También se añade la posibilidad por parte del Consejo constitucional de interpretar implícitamente “la voluntad del constituyente” (que no estimó oportuno extender el recurso directo constitucional a las colectividades territoriales, a través del artículo 61 alinea 2 de la Constitución)¹³⁰.

3º) La tercera particularidad de este proceso, residió en “la despreocupación” gubernamental por algunos temas primordiales relativos a la gestión local.

Primeramente, el Acto II de la descentralización no abordó el delicado debate sobre la reducción y la simplificación de las escalas administrativas en Francia¹³¹. En esta materia figura el debate que enfrenta electos regionalistas y departamentales, sobre la idoneidad de conservar algunos departamentos (acusados de mal representar algunas zonas rurales o urbanas, sobre todo éstas últimas).

Mientras tanto, la doctrina relacionó este debate con la fragmentación crónica e inapropiada de las competencias locales por parte del gobierno. Particularmente, el ejecutivo central estaba acusado de fomentar arbitrariamente unos trasposos de competencias, y con una escasa articulación lógica. Además, este gobierno no otorgaba unas competencias exclusivas para la Región, dentro del organigrama local como europeo.

substantialmente las alteraciones al principio de libre administración y por no adoptar posturas más abiertas y favorables hacia las colectividades locales. También esta hipótesis de *statu quo* está compartida por Bertrand Faure, (2003): “Réforme constitutionnelle et décentralisation: des slogans font foi”, *Revue du droit public*, núm. 1, págs. 121-122.

¹³⁰ En la Constitución revisada del 17 de marzo del 2003, el artículo 61 alinea 2 sigue otorgando de forma limitativa el derecho de recurrir al Consejo constitucional: “*el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de una o otra asamblea legislativa, o 60 diputados y senadores*”.

¹³¹ Jean-Bernard Auby, “La descentralisation 2003: le modèle français en mutation”, *art.cit.*, págs. 39-41.

Con todos estos indicios se consolidaba la tesis prematura: que el Estado diseñó este proceso para satisfacer sus propios intereses (sobre todo financieros), y en menor medida para facilitar la gestión local.

Como otras consideraciones críticas podemos evocar el olvido del legislador en mejorar el funcionamiento de las estructuras intermunicipales, en plena expansión (casos de los EPCI). Al no ser unas estructuras directamente elegidas por sufragio universal, estas escalas no pueden ejercer un derecho de experimentación o un referéndum local decisorio.

Segundariamente, la revisión constitucional del Acto II olvidó casualmente la readaptación de sus propias instituciones públicas. En el epicentro de esta cuestión se situaba la reforma del Senado, y el debate relativo al cúmulo de mandatos parlamentarios y locales¹³².

En lo que respecta al Senado, esta cámara es criticada principalmente por su carácter conservador, porque defiende un Estado unitario gracias al fuerte lobby departamental y municipal. Con esta situación, las regiones quedan relegadas políticamente a un segundo rango, pero al mismo tiempo desacreditan la modernización del Senado. Esta institución en su modo de organización parlamentaria desfavorece la regionalización francesa. Al mismo tiempo, esta “cámara antiregionalista” contrae una contradicción política como defensora global de todos los intereses locales.

Como otro punto de disonancia encontramos la pertinencia del ejercicio del cúmulo de mandatos, cuyas consecuencias problemáticas han inspirado el Acto II. Esta expresión designa la adición francesa de un mandato parlamentario nacional con un cargo local. Desde la doctrina y los descentralizadores políticos, esta práctica constituía un gran problema democrático que debía ser tratado. Básicamente, estos detractores consideraban que esta permanencia consolidaba ante los ciudadanos, el desconocimiento del verdadero responsable político (local y estatal) de los proyectos públicos territoriales.

¹³² Jean -Bernard Auby, “La descentralisation 2003: le modèle français en mutation”, *art.cit.*, pág. 39.

Al no abordar voluntariamente estos dos asuntos importantes, el gobierno demostró su deseo político de mantener un colectivo departamental fuerte – pese a sus defectos y cualidades – como contrapeso a la emergencia política regional. No obstante, esta política gubernamental se contradijo con la postura regionalista de Jean-Pierre Raffarin a comienzos de su mandato. Simultáneamente, este reformismo continuista conllevaba interrogantes sobre una simplificación de la escala administrativa local como un proceso de gran amplitud, eficiente y cercano.

Asimismo, todas estas consideraciones levantaron la perplejidad general de los expertos en materia de descentralización. A primera vista, los departamentos y las regiones salieron como los principales beneficiarios de esta descentralización, gracias a la obtención de importantes trasposos competencias. Sin embargo, el coste financiero de los trasposos de competencias a mediano plazo y largo plazo quedaba todavía por determinar.

4º) Como último rasgo, este Acto II alimentó el debate sobre un proceso que podía alterar la unicidad como la indivisibilidad de la República. Los primeros análisis doctrinales destacaban sumariamente dos tendencias, que podían realizarse durante toda la aplicación del Acto II.

Desde este debate, encontramos una doctrina pesimista que presiente el *estatus quo*, y otra que conjetura una erosión futura de las funciones estatales. Solamente en este último caso, el alcance puede vulnerar la indivisibilidad y la unicidad de la República.

A partir de esta perspectiva se situaba el catedrático de derecho público, Nicolas Kada. Para este autor doctrinal, las diversas novedades constitucionales (la experimentación, o el referéndum local decisorio) alteraban el principio de igualdad, puesto que esta República toleraba más el tratamiento diferenciado hacia la resolución de situaciones particulares¹³³.

¹³³ Nicolas Kada, (2005): “L’Acte II de la décentralisation et le principe d’égalité” (Résumé de l’intervention pour le VIe Congrès de droit constitutionnel de Montpellier-9,10 et 11 juin), págs. 2 y 14 Disponible en:
<http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/KADA.pdf>

Igualmente de significativo, fue el reconocimiento jurídico de la experimentación. Aquí, la ley había cesado de ser “un acto general e impersonal”, que se imponía a todos. Sin embargo, esta aceptación no significaba el abandono del Estado de sus prerrogativas exclusivas, como lo demuestra el fortalecimiento del control de legalidad del Prefecto (artículo 72 alinea 6)¹³⁴.

Como otro argumento – que incidía en la alteración del principio de la indivisibilidad de la República –, estaba en la confrontación de la situación de Francia como metrópoli con la Francia de Ultra Mar (aspecto que no abordaremos detalladamente). Parte de la doctrina resaltó la diferenciación jurídica más acentuada de las colectividades de Ultra Mar, como el preludio de la erosión (o no) de la unicidad de la República, y a la vez como el pretexto para impulsar forzosamente una descentralización más política en la metrópoli francesa¹³⁵. La unicidad de la República aceptaba la diversidad de los estatutos particulares en Ultra Mar (Nueva Caledonia o Polinesia, como ejemplos), en consecuencia esta realidad también podía ser reproducida en el resto de Francia (Córcega, País Vasco, Bretaña o Alsacia).

Las diversas observaciones doctrinales expusieron: que el Acto II de la descentralización contenía numerosas imperfecciones jurídicas, fruto de las divergencias políticas entre el Estado y las colectividades locales (cuestiones financieras) y entre colectividades locales (traspasos de competencias económicas regionales).

¹³⁴ Article 72 alinea 6: “Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l’Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois”.

¹³⁵ Nicolas Kada, “L’Acte II de la décentralisation et le principe d’égalité” (Résumé de l’intervention pour le VIe Congrès de droit constitutionnel de Montpellier-9,10 et 11 juin) *art.cit.*, pág. 12. Jean Bernard Auby, “La décentralisation 2003: le modèle français en mutation” *art.cit.*, pág. 39, y Bénédicte Flamand –Lévy, “Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l’Etat”, *art.cit.*, pág. 63.

Una de estas dos tendencias podía finalmente surgir:

- La primera tendencia conlleva una situación de sujeción. El Estado central continúa siendo unitario, a través de esta descentralización supuestamente administrativa, cuya esencia no edifica un claro bloque de competencias (puntos de vista expuestos por Robert Hertzog y Olivier Gohin). Ciertamente, el Estado central tiene menos márgenes de maniobra hacia las colectividades locales. Sin embargo, el Estado sigue todavía rechazando el principio de libre gobernación de las estratos locales, y preservando así la unidad de la República. (hipótesis difícilmente probable, pero que no se puede totalmente excluir).
- La segunda hipótesis – similar a la opinión de Jean-Bernard Auby – consiste en aceptar el ejercicio de una descentralización imperfecta y que reforme el Estado, para reabrir con más fuerza el debate de la descentralización política en la metrópoli¹³⁶. También, Gerard Marcou (2003) incidió en el hecho que el Acto II a pesar de las críticas diversas (sobre el mantenimiento del carácter unitario del Estado), podía augurar una nueva arquitectura de poderes para las colectividades territoriales, y cuya tendencia se fortalecería con el contexto de integración europea¹³⁷.

Al fin y al cabo, el Acto II puede dinamizar progresivamente la diferenciación de los entes locales, trastocando así las esencias de la República.

¹³⁶ Jean- Bernard Auby, “La décentralisation 2003: le modèle français en mutation”, *art.cit.*, pág. 41. En sus conclusiones, no se descartaba la posibilidad dual de una descentralización imperfecta (al principio más favorable para los intereses del Estado y en menor medida hacia las colectividades locales) y que se convertía en una revolución descentralizadora silenciosa más acorde con las reivindicaciones locales. En la misma línea se situaba Nicolas Kada y Bénédicte Flammand Levy.

¹³⁷ Gérard Marcou, (2004): “XVIII. Décentralisation: Quelle théorie de l’Etat?”, *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, págs. 251-252.

Por encima de todas estas observaciones generales –y numerosos matices que hay que tener en cuenta – este Acto II se caracteriza por su sofisticación jurídico-financiera. Este esquema traduce una clara voluntad política, de fomentar una descentralización fuera de la calificación administrativa (Gerard Marcou, o Bruno Rémond). Como prueba destacada consta la permanencia de los artículos 72 y 21, que rigen el poder reglamentario de las colectividades locales (el principio de libre administración) y del Primer ministro. En un plano político, estas modalidades nos hacen presagiar que la futura descentralización no será un proceso fácil entre el Estado y las diversas colectividades locales.

Por otra parte, debemos resaltar que este Acto II debía en principio inscribirse con las demás transformaciones socioeconómicas y políticas europeas como mundiales. En sustancia podemos recordar las reflexiones de Bertrand Badie, cuyo análisis destacaba la pérdida de soberanía de la mayoría de los Estados-nación en el mundo, en detrimento de las estructuras supranacionales y regionalizadas (ejemplo de la construcción europea) o infra nacionales a través de la regionalización¹³⁸. En este sentido contemplamos regiones con fuerte autonomía (concepto de Estado-Región de Kenichi Ohmae 1996), y cuya forma puede derivar en un regionalismo nacionalista asimétrico y “posibilista” dentro del Estado-nación (caso similar de Quebec y Cataluña, evocado en detalle por Alain Gagnon)¹³⁹. Incluso Alain Dieckhoff (2000), consideraba factible la transformación del canónico Estado nación galo en un Estado multinacional. A raíz de la evolución institucional en Ultra- Mar, esta política podía trasladarse en la metrópoli. También en este orden entraba el acuerdo político sobre la Nueva Caledonia (1998), que instauraba una ciudadanía propia al territorio. En este marco se reconocía el pueblo *kanak* por disponer de una “civilización propia, unas tradiciones, unas lenguas, unas costumbres”. Esta norma que rompía con la tradición unitaria de la República, podía retomarse en Córcega.

¹³⁸ Bertrand Badie, (1995): *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, págs. 218-220.

¹³⁹ Kenichi Ohmae, (1996): *De l'Etat-nation aux Etats-Régions*, Dunod. Paris, y Alain Gagnon, (2009): *Máis aló da nación unificadora: en defensa do federalismo multinacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela. También esta evolución era posible en Francia.

Vistas las opiniones más relevantes, sobresalía la presión de la economía de mercado como eje director. Esta evolución económica conlleva para todos los poderes públicos la creación de nuevas interdependencias, marginando cada vez más el Estado-nación, y postulando su transformación hacia un Estado federal o multinacional. Como ejemplos paradigmáticos encontramos: la concretización de una “Europa de las Regiones o de las Ciudades”, y la emergencia creciente de un transregionalismo europeo, o eurorregionalismo (en algunos casos más amenazante para el Estado nación). En este sentido, la pérdida de competencias del Estado-nación en materia económica, no debía interpretarse como “un proceso forzosamente dramático”; sino como un proceso natural de acercamiento de todos los actores públicos y privados para la toma de decisiones territoriales eficientes. También habría que moderar la idea política que el Estado-nación estaría superado definitivamente por la emergencia de una “Europa de Ciudades o de las Regiones”. En este ámbito resaltaba la dificultad de institucionalizarse para todos estos lobbys europeos (Francesc Morata 1998)¹⁴⁰.

En resumen, el declive de los Estados naciones contemporáneos dentro del contexto de globalización procederá más de la emergencia (o no) de un sistema de gobernanza europeo de tipo federal a nivel político, económico y financiero. A pesar de acercarse a esta tendencia, la construcción política de esta Europa federal tiene aún mucho camino por recorrer. En esta dirección podemos recordar el muy difícil relanzamiento de la construcción europea desde 1993 (final de mandato de Jacques Delors como Presidente de la Comisión Europea, según Francesc Morata 1998).

De la observación tendencial de Bertrand Badie, debemos preguntarnos si realmente el Acto II opera una transformación del Estado-nación en sintonía con la evolución de los demás países por lo menos europeos. La aplicación práctica nos dirá o nos desmentirá si caminos un poco más hacia una descentralización menos administrativa, y si las normas jurídicas iniciales son inviables y deben ser trastocadas.

¹⁴⁰ Francesc Morata, (1998): *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, pág. 280.

CAPÍTULO SEGUNDO

**LA EVOLUCIÓN DEL ACTO II DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN
LA PRESIDENCIA DE JACQUES CHIRAC**

“Les régions n’existent pas seulement comme des modes de gouvernement, mais aussi comme principe d’organisation de la société civile. Certains travaux montrent que le gouvernement régional fonctionne mieux là où il y a une société civile bien développée, un sentiment d’identité, des traditions civiques, une vie associative , ainsi que des rapports de confiance et d’échange”

Michael Keating “Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe?”, Patrick Le Galés, Christian Lequesne (dir), Les paradoxes des régions en Europe, pág. 29.

Tras el examen político y jurídico de la elaboración del Acto II de la descentralización, conviene examinar su fase de concretización legislativa y su incidencia en la reforma del Estado.

Primeramente, este análisis prestará atención al desarrollo de los traspasos de competencias iniciado por Jean-Pierre Raffarin y por su sucesor Dominique de Villepin.

I. LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE LOS PRIMEROS TRASPASOS DE COMPETENCIAS

En el inicio de este proceso, el gobierno Jean-Pierre Raffarin procuraba realizar los primeros traspasos de competencias de manera rápida. Ante todo, esta prioridad gubernamental debía relacionarse con la reforma general del Estado y dentro del respecto de los criterios financieros marcados por el euro.

Para calificar esta política descentralizadora debemos analizar la metodología gubernamental y comprobar si responde eficientemente a estas exigencias, tanto al nivel de colectividades territoriales como de la propia sociedad. En este sentido trataremos de analizar esta tema, teniendo especialmente cuenta de la coyuntura socioeconómica en el traspaso competencial.

1.1. La coyuntura socioeconómica del traslado competencial

Anteriormente, hemos observado que el proceso de edificación legislativo de la descentralización careció de un fuerte consenso político. Particularmente, el ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin observó en su grupo parlamentario UMP diversas discrepancias por este proyecto.

Entre tanto, este conflicto plasmó la existencia de dos visiones del gaullismo. Por un lado se reiteraba un gaullismo fiel al espíritu del texto constitucional de la V República, cuya doctrina defiende un Estado fuerte garante del desarrollo

socioeconómico (sin ser ultraliberal o excesivamente intervencionista) y dentro de una República laica, indivisible e igualitaria (línea defendida por Jean- Louis Debré). Por otro lado, Jean-Pierre Raffarin preconizaba un neogaullismo más moderno que toleraba un mayor grado de regionalización.

Ante esta realidad, el Primer ministro intentó ejecutar rápidamente los primeros trasposos de competencia (1 de enero de 2005). Sin embargo, el ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin fue perturbado por diferentes acontecimientos que afectaron su optimismo y su credibilidad política.

Como primer elemento que cuestionaría la política gubernamental, encontramos la gestión de la crisis sanitaria veraniega de 2003¹⁴¹. En este contexto climatológico excepcional se responsabilizó al gobierno por su reacción tardía en un periodo de vacaciones políticas. Al mismo tiempo, el debate político se extendió al nivel territorial donde se discutió sobre la eficiencia de las competencias preventivas sanitarias departamentales, así como la repartición competencial opaca entre el Estado central y el Departamento. A pesar de esta realidad, los ciudadanos criticaron su gobierno por preocuparse demasiado de la descentralización, y por descuidarse en la corrección de las graves deficiencias crónicas de los servicios hospitalarios.

Como segundo frente de desconfianza hacia la gestión gubernamental, resaltamos las repetidas críticas del UMP contra la semana laboral de 35 horas, cuyo dispositivo socialista contrajo posteriormente y presuntamente “el debilitamiento del desarrollo socioeconómico galo”¹⁴². No obstante, estos argumentos partidistas del

¹⁴¹ Una canícula excepcional provocó la muerte de 15.000 personas en gran parte mayores de edad, lo que colapsó los servicios de urgencias hospitalarias. Este suceso excepcional puso de manifiesto la inadaptación de las medidas preventivas (ejemplo de la alerta sanitaria), al igual que la asistencia rápida en el servicio público hospitalario.

¹⁴² *El País Economía* 12.10.2003, “El chivo expiatorio de las 35 horas”. En este sentido cabe destacar las observaciones de este médico que responsabilizó al gobierno en materia sanitaria, describiendo a la vez las disfunciones crónicas del sistema hospitalario francés Martin Wincler, (2003): “La canicule, révélateur d’une santé malade”, *Le Monde Diplomatique*, núm. septembre, págs. 11-15. En el lado contrario se sitúa: Dr Régis Giet (2003): “Canicule: la France malade de l’Etat Providence”, *Société Civile*, núm. 28, cuya postura estigmatiza la desorganización hospitalaria fruto de las 35 horas (www.ifrap.org).

UMP debían ser matizados. Las 35 horas fueron apreciadas positivamente para los funcionarios y los directivos del sector privado, cuya actividad presentaba largas y difíciles jornadas laborales. Al lado contrario se situó “el descontento” de una parte de la clase obrera, que temía que “trabajar menos” significaba tener “un menor poder adquisitivo”. En este balance sumario aparecieron simultáneamente ganadores como perdedores de las 35 horas, donde la creación de empleo se elevó a 300.000 puestos de trabajo (1997-2000). En sustancia, varios expertos discutían sobre su coste financiero real, mientras que el UMP denigraba una medida tildada de “exorbitante y antieconómica”¹⁴³.

Frente a esta situación, el ejecutivo tuvo que tomar medidas correctoras mediante la flexibilización del mecanismo de las 35 horas, una medida UMP considerada como necesaria para no perjudicar más la productividad (problema del coste horario de la jornada laboral)¹⁴⁴. Además, esta ley se justificó para atenuar un difícil contexto económico internacional (inicios de los efectos inflacionistas del euro y alza del coste del petróleo), cuyas consecuencias fragilizaban la competitividad y el crecimiento económico francés.

Todo este conjunto de contratiempos influyeron en una opinión pública menos receptiva hacia una descentralización demasiado teórica. Asimismo, el Primer ministro tuvo que reconsiderar su proyecto descentralizador, privilegiando la

En realidad, el dispositivo de las 35 horas es difícilmente aplicable en la función pública hospitalaria –problemas de gestión del personal enfermero y medico escaso, dentro de un contexto de restricciones presupuestarias –, donde el gobierno instrumentalizó de forma puntual las 35 horas en este sector para atenuar su responsabilidad y acusar al anterior gobierno socialista de generar el descontrol de las finanzas públicas.

¹⁴³ En este debate existía, dos frentes que defendían y criticaban las 35 horas. En la oposición, la socialista Martine Aubry (antigua ministra del Empleo de Lionel Jospin y defensora de las 35 horas) estimaba positivo su proyecto, creación de 400.000 empleos, poder adquisitivo en aumento etc...: *Alternatives Économiques* mai 2004, núm. 225 “Pourquoi je suis fière d’avoir fait les 35 heures”, págs. 72-75. Como opinión opuesta, *Le Point* 10.10.2003, núm.1621, Nicolas Baverez, “Sept bonnes raisons de sortir des 35 heures” cuyo análisis destacaba los efectos negativos globales de este dispositivo en la economía. (www.lepoint.fr).

¹⁴⁴ Frente al supuesto encarecimiento del horario laboral (35 horas pagadas a precio de 39) y a sus repercusiones en materia de gestión de personal y de productividad laboral en diversos sectores, el ministro de Asuntos Sociales, François Fillon presentó en consejo de ministros (18 de septiembre 2002) por *via* legislativa una armonización rápida y satisfactoria del salario mínimo, para compensar el retorno progresivo a las 39 horas, que será de forma gradual.

corrección de los efectos de las 35 horas, mediante una operación administrativa y financiera complicada (afectaba a cerca de 16,2 millones de franceses). En este ámbito, el gobierno debía corregir estos desequilibrios sin tensionar más sus relaciones con los sindicatos. Destacadamente, las centrales sindicales habían denunciado la política gubernamental como más favorable hacia los intereses patronales.

Tras más de un año de mandato, el Primer ministro sufrió una erosión importante de su popularidad¹⁴⁵. Las críticas sociales y políticas (Jean- Louis Debré) acerca de “la descentralización Raffarin”, estigmatizaron una reforma del Estado sintetizada como “confusa”. Como consecuencia lógica, el ejecutivo relegó a un nivel secundario la reforma del Estado y la descentralización. En aquel instante, la sociedad exigía un ejecutivo más preocupado por la política del empleo y la mejora del servicio público de la sanidad.

En consecuencia, esta situación reflejó sobre todo una separación política de la modernización del Estado (redistribución del personal estatal en los territorios locales) con el proceso descentralizador (traslado de competencias y mejora supuesta de los servicios públicos). En este mismo orden, Jean-Pierre Raffarin demostró no prestar suficientemente atención en materia económica.

Concretamente, Jean-Pierre Raffarin no supo expresar el verdadero sentido de la República descentralizada ante la sociedad (específicamente, el gobierno central debía transmitir a su opinión publica sus beneficios reales, mediante un discurso pedagógico y preciso en materia económica como social).

¹⁴⁵ *L'Express* 11.12.2003–Sondeo TNS Sofres. En este sondeo los dos tercios de los franceses se muestran decepcionados del *raffarinismo* (sólo el 29% aprueban la acción del gobierno, en vez del 58% en noviembre de 2002). Los principales reproches se centraban en la política económica del gobierno (crecimiento económico escaso, desempleo mayor, política de sanidad) poco eficiente y poco coherente a raíz de los discursos y actos contradictorios, mal liderados por el Primer ministro en el gobierno (ejemplo de la crisis del verano 2003 con los intermitentes del espectáculo que contestaban su régimen de indemnización por paro).

A través de este desencanto social por el ejecutivo, la finalidad reformista de Jean-Pierre Raffarin suministró muchas discusiones políticas. Como puntos principales de disonancia encontramos la presunción de ciertos errores metodológicos en la promoción de las reformas, la inadecuada relación entre una descentralización y una reforma del Estado, y sobre todo una falta de rigor y compromiso en materia de dinamización económica. Como ejemplos que traducen una gestión imprecisa por parte del ejecutivo, resaltamos: la promesa de simplificación de las escalas administrativas y la potenciación de la democracia local. En el Capítulo primero hemos sintetizado el Acto II como un proceso dominado por su tecnicismo jurídico y sus contradicciones políticas. Estos contrastes se sustentan a partir de las diversas limitaciones del ejercicio de la democracia participativa local, y de los numerosos ajustes financieros pretextados para reducir la deuda pública. En esta última materia, Jean-Pierre Raffarin presentó paradójicamente “un escaso voluntarismo” en el recorte drástico de los déficits públicos, tal como lo instaba la Comisión Europea en su Pacto de estabilidad y de crecimiento¹⁴⁶.

Como otro punto que cuestionó el reformismo de Jean-Pierre Raffarin, destacamos la oportunidad de proyectar reformas ambiciosas dentro de un contexto de ralentización económica. Teóricamente, los expertos económicos como especialistas en reformas administrativas desaconsejaban realizar reformas en periodos de recesión, puesto que su resultado conllevaba sacrificios generadores de posibles e interminables conflictos sociales. En consecuencia, esta teoría insinuaba que las grandes innovaciones tenían que realizarse en períodos de expansión económica. Bajo esta condición las reformas son socialmente más aceptadas, y estas transformaciones consiguen prevenir “males mayores” que difícilmente pueden ser

¹⁴⁶ *Libération* 5.11.2006, “Paris dépense avec pompe, Bruxelles n’en à rien à cirer”. Frente a las dificultades financieras francesas de rebasar el déficit público al 3% del PIB, por tercer año consecutivo, Francia apostó por flexibilizar este Pacto aliándose con Alemania y otros países de la Unión, para evitar que Francia sufriese un expediente sancionador por la Comisión Europea. Esta estrategia de flexibilidad financiera gala venía justificada también, por el frente sindical francés que rechazaba la congelación de los salarios de la función pública para 2004, y que podía conllevar conflictos sociales mayores si el gobierno apostase voluntariamente por seguir a la letra el Pacto, reduciendo fuertemente los costes salariales en la función pública (www.liberation.fr).

tratadas correctamente y estructuralmente en tiempos de crisis. Con el incumplimiento de esta recomendación, Jean-Pierre Raffarin desconsideró la medición de la oportunidad de su proyecto descentralizador¹⁴⁷.

A pesar de esta presunción, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin emprendió reformas controvertidas. Primeramente, el ejecutivo tuvo que reorganizar las políticas de empleos juveniles (“*les emplois -jeunes*”, contratos de trabajo de cinco años en la administración pública para los jóvenes), y ayudar el sector empresarial mediante la reducción de sus cargas patronales.

El resultado global de estos planteamientos económicos terminó siendo negativo. El déficit público se había incrementado, favoreciendo simultáneamente una ralentización económica. Esta situación generó un pesimismo social y una crítica contra la acción imprecisa del gobierno de Jean-Pierre Raffarin, cuyo impacto hizo peligrar su liderazgo dentro del ejecutivo como dentro del partido. Por esta razón, Matignon se descentró de esta mediática descentralización, resaltando el desinterés momentáneo de los franceses por este asunto, y por evitar próximas tensiones dentro de su propio partido.

Fuera de estas correcciones políticas, el ejecutivo UMP también sufrió el descrédito severo y temprano de Nicolas Baverez. Este autor de “*La France qui tombe*” (La Francia que cae, 2003) estigmatizó el inmovilismo histórico de las élites francesas, frente a la mejor adaptación de los demás países desarrollados en la

¹⁴⁷ Esta hipótesis de supuesto error metodológico cabe matizarlo por dos razones:

- En primer lugar, el Presidente Jacques Chirac impuso la bajada del impuesto de la renta, la descentralización y la reforma del Estado eligiendo como Primer ministro Jean-Pierre Raffarin. La especificidad del ejecutivo bicéfalo, crea en la práctica: la idea que es el Presidente de la República quien fija las grandes orientaciones gubernamentales, y a cualquier momento puede trastocar los planes de su Primer ministro o pedir su dimisión. En este aspecto existe ciertos puntos oscuros sobre la influencia real de Jacques Chirac en la política reformista de su Primer ministro.
- En segundo lugar, el Acto II como la reforma del Estado venían precedidos por la urgencia desde las esferas de políticos locales y nacionales, como de la sociedad civil para efectuar cambios drásticos rápidos. Eso significa que el Primer ministro tenía pocos márgenes de maniobra.

gestión de la globalización¹⁴⁸. Principalmente, Nicolas Baverez criticó la actitud de los dirigentes franceses por traer el declive “de forma querida y programada”, y su “falta de coraje” en la presentación de un proyecto global y coherente en materia de modernización del Estado. Particularmente, Nicolas Baverez extendía su crítica calificando negativamente estas siguientes políticas: una descentralización compleja, una estrategia económica tachada de incierta – guiada “por el día a día” –, una diplomacia gala considerada “de antiamericana”, y una reforma del Estado menor.

En resumen, este historiador criticaba la mentalidad jacobina de París por responder malamente a todas estas exigencias socioeconómicas, y por conllevar sobretodo el declive general de Francia.

De manera notable, estas diversas acusaciones fueron “mal resentidas” por el gobierno UMP, cuya respuesta se limitó a denunciar un “panfleto” desproporcionado. En esta misma dirección coincidieron el resto de la clase política, y diversos miembros destacados de la sociedad civil¹⁴⁹. Sin embargo, las críticas del neoliberal Nicolas Baverez contra un gobierno de misma ideología, contribuyeron a desacreditar más la gestión reformista de Jean-Pierre Raffarin. El impacto de esta obra fue tal, que abrió un intenso debate entre los observadores del declive de Francia y sus detractores. Por un lado se situaba los “*declinologues*” (traducido por “derrotistas”) que creían al declive francés formulado por Nicolas Baverez. Al lado contrario, sus detractores postulaban la tesis que Francia sufría una crisis de “adaptación socioeconómica”, – ciertamente difícil pero no insuperable – y cuya tendencia era coyuntural.

¹⁴⁸ Nicolas Baverez, *La France qui tombe*, op. cit., págs. 85-107.

¹⁴⁹ Como ejemplos de discrepancia se destaca:

- Alain Juppé, presidente del UMP (Tribune parue dans la revue trimestrielle Commentaire; Hiver 2003/2004 “L’insoutenable légèreté du “déclinisme” www.ump.fr).
- *El País* 12.10.2003, entrevista del ex-Primer ministro (PS) de Francia, Michel Rocard. Este dirigente descartó el declive francés por ser la cuarta potencia mundial exportadora.

A través de estas divergencias de apreciación, esta opinión pública contemplaba un reformismo gubernamental que sería “accidentado”, y donde las verdaderas prioridades políticas no estaban correctamente tratadas en el fondo (ejemplo de la política del empleo y la reforma educativa). Entre tanto, la descentralización enseñó sus otros límites reformistas, resaltando principalmente la ausencia de un verdadero bloque de competencias y su financiación imperfecta¹⁵⁰.

Dejando de lado estas consideraciones, el INSEE, *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (Instituto nacional de estadística y de estudios económicos), publicó un estudio que contradecía la idea que Francia estaba en declive¹⁵¹. Particularmente, este documento desdramatizaba las fuertes querellas partidistas entre la izquierda y de la derecha, acerca de la supuesta mala gestión gubernamental de ambos en el pasado como en el presente.

Este diagnóstico consensual tanto para el anterior gobierno de Lionel Jospin como para el actual ejecutivo Raffarin, vino para desmentir las teorías exageradas de los “*declinologues*” (estos partidarios preconizaban un Estado providencia liberal y

¹⁵⁰ Nicolas Baverez, *La France qui tombe op.cit.*, pág. 91. En el mismo sentido se sitúa: Nicolas Tenzer, (2004): *France: la réforme impossible?*, Flammarion, Paris, pág. 81. Al igual que el sociólogo Michel Crozier, estos autores recalcan “la miopía crónica” de las élites políticas para medir correctamente los objetivos de una reforma. También estos autores observaban deficiencias en su seguimiento y su aplicación, lo que confirmaba la tesis de un “cortocircuito” entre los gobernantes -que ignoran cualquier forma de consejos externos (ejemplos de expertos universitarios) - y su sociedad. Nicolas Tenzer recalcó la división que existía entre las élites del E.N.A o de politécnica, y el mundo universitario, mediante el desprecio gubernamental concretizado a través de la inmovilización de la reforma de la enseñanza superior (pág. 81).

¹⁵¹ INSEE “Portrait Social” de la France núm.7 y *Le Monde* 30.10.2003. Sobre las 35 horas, el Insee valoró de positiva esta medida en el sector privado (entre 1996-2000, el poder adquisitivo de los trabajadores del sector privado aumentó para nueve trabajadores sobre diez, y que la reducción del tiempo de trabajo no provocó ninguna pérdida de salario). En lo que concierne el periodo de gobierno UMP, el INSEE resaltó que a pesar de un contexto económico mediocre, el alza de las prestaciones sociales y los aligeramientos de impuestos han sostenido el consumo y el crecimiento económico. El resultado final condujo a un aumento menor pero continuo, de las rentas de los hogares, un aumento de las prestaciones sociales (seguro enfermedad, prestaciones familiares y tercera edad) y a una reducción de las desigualdades con una reducción de los niveles de pobreza (en 1996 Francia contaba con 4,1 millones de personas viviendo bajo el umbral de la pobreza, contra 3,7 millones en el año 2000).

minimalista, cuyo Estado central sería menos intervencionista en materia económica).

Pese a los diversos defectos que trastornaban esta República, el INSEE legitimó este modelo de Estado providencia. Según este organismo, este modelo “era más pertinente para luchar contra la pobreza y las desigualdades sociales”, dando más cohesión social. Con estas reflexiones del INSEE, se refutaban las posturas más ultraliberales, que acusaban la gestión del Estado providencia de ser un lastre económico (este instituto subrayó el hecho que un gobierno conservador aumentó las prestaciones sociales).

Desde 2003, esta conjunción de acontecimientos incomodó los planos iniciales gubernamentales. El ejecutivo central tuvo que girar hacia una política más social, según una petición expresa de la sociedad y en adecuación con la promesa presidencial de ser más “solidarios con las personas mayores” (Gaël Sliman 2003)¹⁵². Con este alineamiento gubernamental se arrinconó la aplicación extensiva de medidas neoliberales más polémicas. Este escenario fue confirmado por diversos conflictos sociales (reforma de las pensiones, o la adaptación de un nuevo régimen de protección social para los intermitentes del espectáculo). Con esta fuerte tensión social, el gobierno tuvo que realizar diversas concesiones favorables a las posturas sindicales (ejemplo del desinterés para la modificación de regímenes especiales de pensiones en la función pública, la crisis de los auxiliares del espectáculo, la aplazada reforma del sistema universitario y el conflicto con los universitarios investigadores franceses)¹⁵³.

¹⁵² Como prueba de ello está el sondeo BVA août 2003 “Les conséquences politiques de la canicule” (documento extraído a partir de: www.bva.fr) y su impacto político que es celebración de un debate parlamentario para conocer las causas y el coste humano exacto de la crisis sanitaria del verano 2003, Assemblée Nationale 7.10.2003 “Commission d’enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule”. A través de esta encuesta tres observaciones se desprendían: los franceses no culpaban de manera substancial el gobierno por una catástrofe sanitaria climática imprevisible (39%), rechazaban su instrumentalización por la oposición (67%), pero enfatizaban la actitud contradictoria de Jacques Chirac más sensible en defender mediáticamente las políticas sociales en vez de destacarse más en su aplicación.

¹⁵³ Pierre Jourde, (2003): “Ce qui tue l’Université française” *Le Monde Diplomatique*, núm. septiembre. Disponible en: www.monde-diplomatique.fr/2003/09/JOURDE/10496.

Con este vuelco más social, el ejecutivo dio la apariencia de “sacrificar” la descentralización ante la sociedad, para mostrar finalmente una acción gubernamental más transparente y coherente (ejemplo del informe parlamentario sobre la crisis estival de 2003). Llegados a este punto, el ejecutivo pretendía no dañar más su imagen pública. Mientras tanto, este giro estigmatizó paradójicamente un gobierno frágil e incoherente en su acción, subordinándose a las reivindicaciones sindicales y a las tendencias sociales¹⁵⁴. A partir de este momento, pensamos que Jean-Pierre Raffarin sedimentó su desconfianza social y política por su falta de eficiencia en la reforma del Estado y durante el proceso descentralizador.

En paralelo, el gobierno UMP tenía que inspirarse de las propuestas hechas por la DATAR, *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, (Delegación a la ordenación del territorio y a la acción regional)¹⁵⁵. Esta institución pública preconizaba una reorganización profunda de las políticas de reordenación territorial y dentro de “una verdadera estrategia de ruptura”. En este sentido dos ejes se destacaban:

- El primer punto consistía en modernizar el Estado francés y sus territorios dentro de la convergencia con Europa (inserción de las preocupaciones medioambientales a nivel local, lucha prioritaria contra las desigualdades territoriales, o la toma en consideración las agrupaciones intermunicipales).
- El segundo eje recomendaba el impulso de la regionalización (aplicación efectiva del principio de subsidiariedad). Varias pistas debían ser profundizadas como el desarrollo de la especialización sectorial a nivel industrial (*clusters*), y la reactivación urgente de las zonas rurales. Gracias a esta ruptura, la regionalización permitiría dinamizar la cooperación transfronteriza, las infraestructuras o la nueva economía basada en las nuevas tecnologías.

¹⁵⁴ Baromètre TNS Sofres/Figaro-Magazine, Côte de confiance-Jean-Pierre Raffarin. Desde julio de 2003, hay una reversión de tendencias con un nivel de desconfianza del 54% alcanzando un 69% (diciembre de 2003) y 72% (mayo de 2004). Datos extraídos a partir de www.tns-sofres.com.

¹⁵⁵ Rapport au Premier Ministre, “Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France”, Comité stratégique de la Datar 29 janvier 2003, pág. 73.

En resumen, la nueva reordenación territorial debía asociar mejor el Estado y las colectividades territoriales en sus políticas públicas. Todo esto mediante el fortalecimiento de la cooperación interministerial, y la implantación del examen parlamentario relativo a la eficiencia económica y financiera de los proyectos locales¹⁵⁶.

Aun así, la DATAR intentó revalorizar su imagen acusada en ocasiones de promocionar más el centralismo parisino, en vez de resolver eficazmente las desigualdades territoriales¹⁵⁷. A partir de este informe, la DATAR recomendaba al ejecutivo de corregir drásticamente su forma de concebir políticas públicas territoriales (por ejemplo la revisión del planteamiento de los CPER). En caso contrario de incumplimiento de esta recomendación, Francia perdería competitividad económica al nivel mundial. Del mismo modo, este comité de diversos expertos insistía en la urgencia de reformar en profundidad el Estado. Como imperativo, el Estado tendría que concentrarse en sus misiones fundamentales, dejando más plaza a la regionalización, y así controlar el déficit público de las colectividades locales. De este modo, el Estado central conseguiría atenuar los efectos de la ampliación de la Unión de los países del Este, el envejecimiento de la sociedad francesa, y las desigualdades territoriales sobre todo en las grandes aglomeraciones¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Jean-Benoit Albertini, (2006): “De la Datar à la nouvelle Diact: La place des questions économiques dans la politique d’aménagement du territoire”, *Revue française d’administration publique* núm.119, págs. 424-425.

¹⁵⁷ Jean Puech, *La démocratie confisquée, Paris gouverne, la France étouffe*, op.cit., pág. 19; Adrien Zeller, *La France en fin forte de ses régions, Glossaire engagé de la décentralisation*, op. cit., págs. 37-40. Estos dos puntos de vistas UMP, de un departementalista y de un regionalista, coincidían en recomponer las funciones de ordenación territorial instrumentalizado por el ejecutivo central (ejemplo de la Datar, servicio desconcentrado creado en 1963) y para apostar más por las colectividades territoriales, manteniendo a la vez el papel activo del Estado.

¹⁵⁸ Rapport au Premier Ministre, “Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France” Comité stratégique de la Datar 29 janvier 2003, pág. 6.

Esta lógica de un mayor liderazgo regional a nivel territorial – y sin excluir el Estado – estaba compartido por las grandes aglomeraciones francesas¹⁵⁹. El 56% de las aglomeraciones convergieron en señalar que las regiones debían ser la cabeza de fila que organizase la coherencia de las políticas contractuales. También, estos entes exigían que se privilegiasen los proyectos territoriales en términos de calidad en detrimento de la cantidad. Bajo esta forma se descartaba la idea que el Estado abandonase proyectos, y trasladase simultáneamente su parte de contribución financiera a las colectividades locales. Además, el 41% de las aglomeraciones no deseaban que las regiones liderasen principalmente estos proyectos de coherencia, e instaban a una mayor colaboración con los departamentos.

Todas estas recomendaciones mostraron un consenso favorable hacia una mayor regionalización. El reto principal de la colectividad local consistía en mejorar – sin retrasos – sus relaciones con las demás actores públicos. En consecuencia, la pertinencia de realizar una nueva descentralización más eficiente a nivel territorial, tendría su justificación si seguía sobre todo estas grandes líneas.

Finalmente y a raíz de estos diversos debates y de un contexto socioeconómico mediocre, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin tuvo que iniciar los traspasos de competencias. Pero esta realización se pronosticaba difícil, debido a la compaginación de otras consideraciones procedentes de diversos expertos en materia de ordenación territorial y desde la Comisión Europea. Ambos actores postulaban una mayor eficiencia reformista y un cambio más profundo en la gestión de la administración central. En consecuencia, Jean-Pierre Raffarin estuvo confrontado a tres alternativas:

- La primera perspectiva consistía en aceptar recortar sustancialmente el número de funcionarios, su tratamiento y los servicios públicos como respuesta política a las instituciones europeas (pero descontentando el

¹⁵⁹ “L’Avenir des contrats de plan Etat-région, Contribution de l’ADCF” Assemblée des communautés de France (ADCF) juillet 2004, págs. 30-34.

electorado popular francés en fechas cercanas a las elecciones regionales de 2004).

- La segunda opción se basaba en complacer primero a los electores antes que las instituciones europeas (obviando eso sí, los grandes retos de la reforma del Estado).
- La tercera alternativa aconsejaba adoptar la estrategia de “la confusión de los intereses” para satisfacer parcialmente todos los intereses en presencia a través de del Acto II. Esta tercera hipótesis de confusión política hay que privilegiarla, porque conlleva dos consecuencias sociales negativas. En primer lugar, los franceses se mostraron escépticos por esta acción gubernamental. Al mismo tiempo, los franceses incrementaron su simpatía hacia las organizaciones anticapitalistas y antieuropeas (observado desde las elecciones presidenciales de 2002).

Con esta última configuración gubernamental emergieron dos posibles riesgos:

- Primeramente, esta configuración gubernamental dibujó la realización de una reforma del Estado minimalista, acoplada a una descentralización instrumentalizada por este poder (esta situación podría explicar el deseo posterior de una mayoría de franceses en diferir la aplicación de la descentralización ante el ejecutivo, por carecer precisamente de suficientes ventajas).
- Como segunda consecuencia se encuentra la falta de comprensión social tanto por la reforma del Estado como de la descentralización. El apoyo de la Unión a este proceso liberal, pudo dinamizar socialmente este antieuropeísmo en Francia (en este caso, una mala gestión francesa de la reforma podía fragilizar su liderazgo político europeo).

La presentación de todos estos elementos enfatizó la dificultad para el gobierno de Jean-Pierre Raffarin de producir un reformismo coherente, eficiente y sobre todo consensual. En este ámbito reformista, el gobierno central debía tener en cuenta simultáneamente los intereses cotidianos de los franceses, las

reivindicaciones políticas de las colectividades territoriales, y las estrictas reglas financieras de la UE. Con todos estos imperativos, el gobierno no podía elegir una opción clara y preponderante a favor de uno de estos actores (ejemplo de las disensiones en materia de gestión financiera). Además, los franceses estaban muy disconformes con esta República descentralizada, cuyo reformismo escondía una vulneración latente de sus servicios públicos, a través de diversos procesos de privatización.

Al margen de estos conflictos de intereses, debemos mencionar la existencia de alguna materia consensual. Como ejemplo tenemos la aplicación de directivas europeas sobre la protección del medio ambiente, cuyos ejes fueron compartidos por el Estado central y sus colectividades territoriales. Al lado de todas consideraciones contextuales, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin debía gestionar los traspasos de competencias en un plano financiero.

1.2. La gestión financiera de las nuevas competencias locales

Tras más un año de mandato, Jean-Pierre Raffarin no consiguió consensuar su ambicioso proyecto político entre la sociedad. Diversos agentes sociales (sindicatos y patronal) y parte de la sociedad se mostraron muy reivindicativos con la recesión económica y el nivel de desempleo. En este terreno se abrió el debate sobre la modalidad de gestión del incontrolable déficit público, y sobre el destinatario de estos recortes financieros (Estado central, colectividades territoriales y ciudadano).

Como primer actor público que le incumbía cambiar profundamente su gestión, era la administración estatal (por ejemplo mediante el traslado de técnicas de gestión privada a diversas empresas públicas en materia de transporte público o en sectores como las empresas navales etc...).

En segundo lugar, el Estado central condicionaba el éxito de esta reforma financiera a la participación de todas las colectividades territoriales y el ciudadano-contribuyente. Sin embargo, las colectividades territoriales destacaban un problema específico relativo a su sistema fiscal inadecuado. Durante los últimos años del Acto

I de la descentralización, las colectividades locales estigmatizaron “un Estado mal gestor”. Como respuesta a todas estas críticas, las élites estatales acusaban los electos locales de agravar la presión fiscal del contribuyente. A través de estos reproches mutuos, el Estado podía instrumentalizar la descentralización a su favor, traspasando principalmente atribuciones incómodas y costosas para las colectividades territoriales. Bajo esta construcción política, el gobierno operaría primeramente una reducción del impuesto sobre la renta. A continuación, esta medida popular trasladaría una presión fiscal estatal hacia los responsables locales. Los partidos de oposición reiteraron este presentimiento, influyendo sobre los análisis de las colectividades territoriales

1.2.1. El debate de las entregas competenciales en los partidos de oposición

Desde el principio (fase legislativa del Acto II) hasta la fase preliminar de preparación de los presupuestos locales, el PS y el PCF desconfiaron sobre la supuesta sinceridad descentralizadora de Jean-Pierre Raffarin, y en el reformismo real de Jacques Chirac.

En el PS, los dirigentes más destacados ironizaban sobre el supuesto interés de la derecha francesa por la descentralización, cuando los anteriores gobiernos liberales plantearon diversas reformas estatales que fracasaron (caso del gobierno de Alain Juppé). Históricamente, la izquierda *mitterrandista* había liderado como propia la introducción innovadora de la descentralización en los años ochenta. Por otra parte, los socialistas se lamentaron de no haber profundizado esta política, dejando este liderazgo al ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin, cuya gestión no fue probante¹⁶⁰. En este sentido, diversos ex-ministros socialistas recordaban la descentralización como un instrumento dinamizador del progreso socioeconómico, y de la democracia local. Al mismo tiempo, el PS denunciaba el neoliberalismo UMP como difícilmente compatible con el progreso social, y su tradición ideológica dominada por el Estado

¹⁶⁰Laurent Fabius, (2003): “Quand la démocratie territoriale retrouve l’inspiration d’une vraie décentralisation”, *La lettre de l’Institut François Mitterrand*, núm. 6, pág. 3. Disponible en: www.mitterrand.org/spip.php?article89.

fuerte (referencia a la ideología del General De Gaulle y de Michel Debré). Con esta retórica, el PS se autoproclamaba como la defensora sincera de estos valores frente al liderazgo “falsamente” descentralizador al UMP.

Además de criticar la gestión de los trasposos de competencias, el PS se apoyó en las críticas de ciertos miembros del UMP. Caso especial de Jean-Louis Debré, que confortó la tesis socialista acerca del irrelevante proceso descentralizador.

Como otro punto destacado, los socialistas observaron que el gobierno no respondía claramente a sus preguntas relativas a la financiación del Acto II. Esta actitud relanzó los rumores locales sobre una descentralización mal financiada desde el Estado central. La primera pregunta evocada con insistencia por los electos locales, concernía la reforma profunda de la fiscalidad local. Las colectividades territoriales consideraban imprescindible esta refundación fiscal para garantizar su propia autonomía financiera. Desde 1917 (año de la creación del impuesto progresivo sobre la renta creado y afectado en totalidad al Estado, Alain Delcamp 1994), las colectividades territoriales galas fueron dotadas de una fiscalidad directa propia distinta del Estado¹⁶¹. A partir de la ley del 10 de enero de 1980, las colectividades territoriales fueron autorizadas a votar sus tasas. Pero el legislador puso diversos límites a esta libertad fiscal, con el objetivo de no penalizar excesivamente las empresas y las zonas rurales. En Francia, los ingresos de las colectividades territoriales procedían principalmente de la fiscalidad directa en un 29,4% en 2003. Dentro de esta fiscalidad figuraba los cuatro impuestos básicos que son: la TP, *Taxe Professionnelle* (Tasa profesional), la *Taxe d'Habitation*, (impuesto sobre la vivienda, *Taxe sur le foncier bâti y foncier non bâti* (véase cuadro 2.1)¹⁶². A pesar de todos estos avances, esta fiscalidad fue históricamente criticada por generar ingresos fiscales compartidos entre todos los niveles de colectividades territoriales, y otras estructuras diversas (comunidades urbanas, sindicatos, o ciertos establecimientos públicos como cámaras de comercio e industria o agricultura).

¹⁶¹ Alain Delcamp, (1994): “France: L’expérience de décentralisation”, Alain Delcamp, y John Loughlin (dir.): *Les collectivités décentralisées de l’Union Européenne*, La Documentation française, Paris, págs. 164-165.

¹⁶² Jean-Luc Boeuf y Manuela Magnan, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, *op.cit.*, pág. 103.

Cuadro 2.1: Definiciones de los principales impuestos directos locales

IMPUESTO LOCAL	DEFINICIÓN
LA « TAXE D'HABITATION » (impuesto sobre la vivienda)	es un impuesto que se aplica a cada persona (propietaria o en alquiler) que dispone de un bien inmobiliario. Es pagada por la persona habitante del inmueble.
LA « TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BATIÉS »	El artículo 1380 del <i>code général des impôts</i> establece un impuesto territorial sobre las propiedades construidas en Francia.
LA « TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BATIES »	Las propiedades no construidas de cualquiera naturaleza situadas en Francia, son sujetas al impuesto territorial.
LA « TAXE PROFESSIONNELLE »	Los artículos 1447-1479 del <i>code général des impôts</i> , definen la tasa profesional como un impuesto : debido cada año por las personas físicas y morales que ejercen a título habitual una actividad profesional no salariada y que no benefician de exoneración. La base de imposición es constituida por el valor locativo de las inmovilizaciones corporales que dispone el contribuyente, para las necesidades de su profesión en el curso del periodo de referencia, así como los titulares de beneficios no comerciales, algunos agentes de negocios y intermediarios de comercio por una fracción de los ingresos.

Fuente : Elaboración propia a partir del Code General des Impôts.

Como segunda crítica encontramos una fiscalidad indirecta que engloba numerosos impuestos, y cuya naturaleza es estrechamente dependiente de la coyuntura socioeconómica (ejemplo de los impuestos relacionados con el urbanismo). Esta parte representa el 22,2% en 2003.

Detrás de todo esto se posicionaban los demás recursos, que procedían de los préstamos, créditos, concursos del Estado etc..... A pesar de la estabilización de la presión fiscal desde 1997, el debate sobre la reforma de la fiscalidad estaba dominado desde la ley de finanzas de 1999 por la reforma y la alteración de la base imponible de la TP.

Como segunda prioridad levantada por los partidos críticos al Acto II, destacamos la reforma de la función pública territorial. Durante el Acto I de la descentralización se había observado el incremento regular de funcionarios territoriales y la erosión del liderazgo de la función pública estatal. Con el Acto II se incrementaba las competencias locales, y a la vez aparecían nuevas exigencias relativas a la función pública territorial. En este ámbito, esta función pública territorial debía modificar sus estatutos para atraer candidatos competentes y motivados. Entre tanto, la dinamización de la función pública territorial debía reducir en consecuencia y de manera proporcional el número de funcionarios estatales. .

En todas estas materias, el PS denunció al gobierno UMP por no aportar unas respuestas “claras y precisas” en términos de fechas o de contenido para realizar estas reformas (programa oficial del PS durante las elecciones municipales y regionales de 2004)¹⁶³. Particularmente, el PS resaltaba los traspasos de competencias y las experimentaciones “como carentes de coherencia y de medios, y cuyo resultado conducía “a un Estado desmembrado que se desvía de sus deberes de regulación y de igualdad republicana”. Dentro de esta misma argumentación, el PS añadía las diversas contradicciones gubernamentales por cada escala administrativa:

¹⁶³ “Le contrat socialiste pour les régions et les départements” Campagne des regionales 2004, Parti Socialiste, págs. 5-12, (www.psinfo.net).

- Las regiones consideradas por los socialistas como “de tierra de progreso”, padecían de un escaso interés gubernamental por parte del regionalista Primer ministro (el PS acusó al gobierno de congelar y anular importantes créditos en los CPER desde junio de 2003, perjudicando gravemente “unas dinámicas regionales”).
- En lo que respecta los departamentos – calificados de escala defensora “de las solidaridades” (en alusión a las personas excluidas socialmente o en la atención personas mayores) – , el PS denunciaba este ejecutivo por reducir esta solidaridad nacional, y por trasladar estas importantes cargas financieras a unos departamentos mal preparados. Como puntos de discusión sobre su coste financiero encontramos: el A.P.A, *Allocation Personnalisée d'Autonomie*, (Subsidio personalizado de autonomía, dispositivo de ayuda a las personas mayores dependientes), la gestión del RMI, *Revenu Minimum d'Insertion* (Renta mínima de inserción, que designa un subsidio financiero de ayuda para las personas en situación de precariedad, desempleados y sin recursos) y diversos mecanismos de ayuda para las personas minusválidas. También, estas atribuciones debían compaginarse con las políticas de solidaridad interterritorial (misiones de perecuación, de apoyo al desarrollo de una mancomunidad de proyecto, y de desarrollo urbano y rural), y con el traslado de diversas infraestructuras costosas (ejemplo de la gestión de las carreteras nacionales por los departamentos).

Con este panorama, el PS retrató una gestión competencial y financiera desequilibrada entre el Estado y las colectividades territoriales, estigmatizando el Acto II como un proceso continuista del Acto I. En el precedente proceso descentralizador, el Estado transfirió competencias mal gestionadas y costosas (caso de la gestión de los colegios e institutos) para las colectividades locales. Durante el Acto II, el Estado central reiteró esta misma conducta hacia los entes locales, pero dentro de un contexto económico mediocre.

Además, estas entidades territoriales sufrían de una fiscalidad local limitada, cuya situación generaría una segunda alza de la presión fiscal. En este caso esta alza local sería “preventiva”, porque prepararía mejor un traslado de competencias definitivo en este contexto socioeconómico.

No obstante, todas estas circunstancias consolidaron la tesis socialista que el gobierno no realizó una descentralización política. Solamente, el Acto II operaba una reorganización administrativa, dentro de un espíritu neoliberal y contable. En consecuencia, esta orientación política impedía considerar el Acto II como un proceso favorable para la mejora y la garantía de los servicios públicos.

En esta misma línea crítica, se situaba el PCF dirigido por Marie-Georges Buffet. Este partido desconfiaba de un gobierno neoliberal que relacionaba estrechamente la descentralización con la reforma del Estado. Bajos las mismas consideraciones socialistas, los comunistas franceses no votaron las leyes de descentralización. En esta dirección el PCF recalcó la rapidez de un proceso descentralizador técnico, las divisiones internas en el UMP, y sus posibles recortes en materia al recorte de servicios públicos (el diario próximo al PCF *l'Humanité* sintetizó todos estos interrogantes políticos)¹⁶⁴.

También, los comunistas franceses asociados con su sindicato CGT, *Confédération Générale du Travail* (Confederación general del trabajo) apoyaron esta postura retomando las declaraciones de Nicolas Sarkozy sobre la modernización del Estado. Para los comunistas, la actitud del ministro del Interior traducía un punto de vista desinteresado por la descentralización, calificándola de “una operación difícilmente realizable”¹⁶⁵. Por estos motivos, el PCF concluía que Nicolas Sarkozy instrumentalizaba la descentralización para dismantelar en prioridad los diversos

¹⁶⁴ *L'Humanité* 18.3 2003, “A Versailles, une décentralisation presque clandestine”. Según este diario, esta descentralización no se inscribía en un periodo de fuerte consenso político. Este gobierno operaba un masivo traspaso de competencias al nivel local, sabiendo que los recursos financieros locales son limitados, lo que podía provocar un recorte de servicios públicos obligatorios y preparar futuras privatizaciones (www.humanite.fr).

¹⁶⁵ Esta interpretación política proviene de las dificultades gubernamentales para reformar, afirmadas por Nicolas Sarkozy (Congreso de La Asamblea de Departamentos de Francia, ADF, 17.9.2003): “*Porqué la reforma es tan difícil en Francia?, Es porqué nuestro país es más centralizado que los demás*”, que se puede asociar con las declaraciones ambiguas de Jean- Pierre Raffarin sobre las limitaciones del Acto II de la descentralización y la plaza del Estado (ejemplo intervención en la Asamblea nacional de Jean-Pierre Raffarin, que afirmó “*Nosotros necesitamos un Estado fuerte que cumple sus funciones regalianas*”, 20.11.2002).

regímenes de protección social (ejemplos de los regímenes de pensiones especiales de los servicios públicos), alargar la edad de jubilación, o imponer un servicio público mínimo en caso de huelga. Además, estas orientaciones reformistas y descentralizadoras UMP figuraban en su programa base, y seguían vigentes (véase el cuadro 1.2: Los 8 ejes reformistas del UMP).

En definitiva, el PS, el PCF y otros partidos asociados (*Les Verts*, partido ecologista) coincidieron en denunciar al ejecutivo central por generar un Acto II doblemente problemático. En primer lugar, este proceso conllevaba unas transferencias competenciales difíciles de financiar al nivel local. En segundo lugar, este Acto II escondía una política anclada en el desmantelamiento progresivo del modelo social de Estado. En consecuencia, esta situación afectaría en el futuro las clases sociales y los territorios más desfavorecidos.

Como último argumento, estos partidos señalaron la instrumentalización financiera de la semana laboral de las 35 horas por parte del gobierno central. A través de este costoso dispositivo, el gobierno central pretendía justificar la difícil compensación financiera de los traspasos de competencias para los entes locales. Al mismo tiempo, el gobierno central querría minimizar su propia responsabilidad en el ensanchamiento del déficit público. Según los partidos de oposición, este incremento deficitario era el resultado exclusivo de la política gubernamental UMP, cuya acción había favorecido la patronal mediante sustanciales desgravaciones fiscales.

A raíz de todos estos argumentos contradictorios, el gobierno UMP no consiguió promocionar una descentralización y una reforma estatal pertinente. No obstante, quedaba por comprobar la postura política de las diversas escalas territoriales, y añadir una valoración técnica.

1.2.2. La valoración territorial de la concretización de las cesiones de competencias

Anteriormente hemos observado que los partidos de oposición y el gobierno central se diferenciaban sobre las consecuencias positivas del Acto II. Esta situación conflictiva en el ámbito político estatal fermentó simultáneamente las inquietudes

locales. Además, estas inquietudes se generarían con la descentralización confusa y contradictoria de Jean-Pierre Raffarin¹⁶⁶. En su inicio de mandato, este Primer ministro prometió escuchar atentamente los ciudadanos y responder a las reivindicaciones de las colectividades locales. A través de los *Assises des Libertés Locales* se plasmaron multitud de deseos: una mayor regionalización, la reestructuración de las colectividades territoriales, la revisión de la fiscalidad local, la potenciación del estatuto de la función pública territorial, y unos traspasos de competencias específicas para los territorios¹⁶⁷. En estos temas de importancia, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin mostró un interés superficial (ejemplo de la fusión de la *Région* Auvergne y Limousin), o eludiendo estas discusiones para otras fechas. En otros aspectos, Jean-Pierre Raffarin postuló un mayor voluntarismo descentralizador (como ejemplos encontramos el derecho de experimentación reservado para los departamentos y las regiones, el rechazo de la creación de un Departamento vasco, la realización rápida de los primeros traspasos de competencia en enero de 2005). Esta realidad contrastada junto con el olvido gubernamental de abordar destacadamente el fenómeno de las mancomunidades, contribuyó a la difícil comprensión social como local de esta República descentralizada.

Este sentimiento se podía comprobar con las actividades de las asociaciones de electos locales, y en algunas movilizaciones de electos locales. Las más destacadas son: la A.R.F, A.D.F *Assemblée des Départements de France* (Asamblea de los departamentos de Francia), ADCF, y las organizaciones, AMF, FMVM, *Fédération des Maires des Villes Moyennes* (Federación de alcaldes de ciudades medianas), y la APVF. En todas estas organizaciones, estos presidentes electos locales intentaron defender – en la medida de lo posible – sus intereses locales independientemente del color político del gobierno central. En algunas materias incluso existía un máximo consenso al nivel territorial. De manera preponderante estaba la reclamación

¹⁶⁶ Sondeo TNS Sofres para el semanario L'Express (11.12.2003) que destaca el dinamismo político de Nicolas Sarkozy con el descontento francés hacia la política económica ineficiente del Primer ministro (58%) y el silencio de Jacques Chirac en asuntos domésticos.

¹⁶⁷ “Demandes de transferts ou d’experimentations exprimées au cours des 26 Assises des libertés locales, Présentation par région et par ordre de déroulement des assises”, documento de los Assises des Libertés Locales.

hecha al gobierno de modernizar la fiscalidad local (los electos locales UMP coincidieron más en este asunto con los socialistas, que con el propio gobierno central).

Particularmente, esta gran incorrección de la fiscalidad local generó una inquietud generalizada en todas las escalas locales. La mayoría de los electos locales tenían unas dificultades financieras para realizar correctamente la gestión de sus nuevas competencias. En este punto de vista local estaba muy presente las consecuencias del Acto I, donde la presencia de un sistema fiscal local inadaptado generaba una insuficiencia financiera. Para remediar a esta situación financiera, estos responsables podían elevar la presión fiscal, o suscribir créditos con el riesgo de facilitar su nivel de endeudamiento. En aquella época descentralizadora, los electos locales denunciaban al Estado por trasladar sus propias dificultades de gestión a un nivel territorial. Por lo demás, estas mismas colectividades locales tenían sus propias dificultades administrativas. En otro frente, el Estado central abusaba de esta situación territorial, despreciando al nivel legislativo las propuestas básicas formuladas por el lobby local. Bajo estas consideraciones se reactualizaron las críticas territoriales hacia la promoción estatal del Acto II.

1) Estas posturas fueron incrustadas en la apertura del 86 Congreso de la AMF¹⁶⁸. El consensual Daniel Hoeffel (UMP, presidente de la AMF) se lamentó del olvido constitucional de la situación de los municipios y de las mancomunidades. El secretario general de la AMF, el socialista André Laigniel no desmintió este riesgo real de un desequilibrio financiero entre los municipios.

Frente a todas estas críticas, Jean-Pierre Raffarin quiso distender este desamor local dentro de una filosofía pragmática y realista. En su defensa, el Primer ministro expuso su pasado local como Presidente de *Région*, resaltando sus propias experiencias burocráticas con el Estado central. Para satisfacer este descontento

¹⁶⁸ *Le Figaro* 19.11.2003, “Décentralisation Raffarin s’efforce de rassurer les maires”. En esta reunión el Primer ministro recibió silbidos y críticas de los alcaldes, respecto a las garantías estatales insuficientes sobre la financiación local de la descentralización (www.lefigaro.fr).

municipal prometió formalizar un posible Acto III de la descentralización. En este nuevo proceso se resolvería problemas específicos derivados de la escala municipal, y se rechazaría la elección al sufragio universal de los cargos mancomunitarios. En lo que respecta las consecuencias financieras de la descentralización, el Primer ministro reiteró su compromiso presupuestario fijando los primeros trasposos de competencias para 2005. En cuanto, al tema de la perecuación – que concierna la gestión de los desequilibrios financieros entre municipios más ricos y menos favorecidos – , el Primer ministró se limitó en resaltar la dificultad del tema por razones técnicas.

A partir de estas respuestas consensuales hacia los municipios, Jean-Pierre Raffarin confirmó la idea de una descentralización limitada cuyos electos locales tendrían que acostumbrarse.

2) Como segundo acontecimiento que postuló el desamor de los electos locales hacia el ejecutivo central, encontramos las manifestaciones de más de 250 electos locales de la Creuse. Estos electos criticaron al Estado central por acelerar la desertificación de las zonas rurales, mediante la supresión de servicios públicos de proximidad (finales de diciembre de 2004). Para estigmatizar más este distanciamiento político entre los electos locales y la tecnocracia parisina, los electos de la Creuse “dimitieron” de sus cargos de forma simbólica. Bajo esta rebelión local, los responsables estatales y el Prefecto respondieron a estas reivindicaciones para atenuar esta crisis, ofreciendo diversas medidas provisionales (respecto al cierre de oficinas de correos y dependencias de Hacienda).

A tenor de esta problemática rural, el gobierno central demostró una vez más una cierta dificultad mediática para transmitir los efectos positivos de la descentralización ante la opinión pública. En este escenario, la descentralización operaba negativamente una restructuración financiera mediante una reducción de sus servicios públicos básicos. Como contraste a esta situación, estos perjudicados electos locales señalaron igualmente el escaso reformismo de Paris, acerca de su todopoderosa administración central.

Por si fuera poco, estas problemáticas alimentaron numerosos debates en el seno de las asociaciones de electos locales. La mayor parte de las discusiones giraban

alrededor del coste próximo de los traspasos de competencias, y en distinguir diversas otras carencias del Acto II.

Como valoración general, los electos estimaron prudentemente que esta “nueva descentralización iba por un buen camino”, (reconocimiento del derecho de experimentación). No obstante, el resultado del Acto II fue considerado como insuficiente (respecto al reparto pertinente de competencias), gracias a un Estado que no ofrecía mayores garantías financieras” (sistema de perecuación y aplicación del principio de subsidiariedad)¹⁶⁹.

En estos encuentros se destacó la opinión reservada del Presidente del Consejo regional de Alsacia, Adrien Zeller (UMP). A su juicio, el éxito de la descentralización iba a depender de su capacidad en erosionar sustancialmente un “Estado centralizado y desigual” hacia un Estado republicano descentralizado – pero más igualitario – que satisfaga mejor el usuario. En concreto, este proceso implicaba sobre todo un cambio cultural drástico, basado en la eficiencia de las políticas públicas, y en un proceso descentralizador largo de veinte años. Esta síntesis de políticas públicas locales se realizaría según diversos modos

- La aceptación de los electos locales de una mayor dosis de control de su gestión, la separación del poder ejecutivo y del poder deliberativo (ejemplos de Suiza o Alemania)
- Descartando la idea simplista de que una mayor descentralización vaya a disminuir la presión fiscal. En realidad la presión fiscal va a suponer una valoración en función de su coste y de su eficacia.
- Que la descentralización concretice el diálogo social y que vigile atentamente que el número de funcionarios territoriales aumente, obligando paralelamente la administración estatal a disminuir sus propios efectivos¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Soirée-débat de Convictions “L’acte II de la décentralisation: une confrontation sur le projet de loi du gouvernement” 25.mars 2003.

¹⁷⁰ *L’Express* 13.3. 2003, entrevista de Adrien Zeller “Seule la décentralisation peut sauver l’Etat” (www.lexpress.fr).

Según este dirigente alsaciano, si todos estos requisitos no son cumplidos “la descentralización perderá su interés”, tanto al nivel territorial como a nivel de usuarios. Pese a estas consideraciones, este defensor de la descentralización se mostró decepcionado por la acción gubernamental que prometía caminar hacia una mayor regionalización. Según Adrien Zeller, las pretensiones de las regiones consistían en controlar las ayudas para las empresas, y no en sufrir alteraciones de sus misiones económicas por el Senado y el lobby departamental ¹⁷¹. En este ángulo, la descentralización no podía legitimar plenamente las competencias económicas de la Región, y a la vez crear una estructura administrativa simplificada y pertinente con sus territorios.

Sin lugar a dudas, la cesión de competencias del ejecutivo demostraba ser más que cuestionable y seguramente más compleja de lo previsto. El Presidente socialista del Consejo de la Región parisina Ile-de-France, Jean-Paul Huchon convergió también con otras posturas, como la de Jean-Pierre Balligand (diputado de l’Aisnes) y de Marc-Philippe Daubresse (diputado del Norte, vice-presidente de la Asamblea nacional). Todos estos responsables políticos coincidieron en criticar la desconsideración política gala por la Región, en contradicción con la promoción formulada por la Unión¹⁷². La mayoría de los países europeos apostaban más claramente por la plena regionalización económica. Mientras que el lobby regionalista criticaba esta asociación Estado-Departamento, que le imponía una compleja e inapropiada cogestión económica. Además, una mayoría de dirigentes regionales denunciaban unas transferencias competenciales injustamente financiadas por el Estado central. Con estos comportamientos políticos, el Estado central impedía el desarrollo de una plena regionalización, y a la vez legitimaba la supervivencia del Departamento.

Frente a todas estas acusaciones regionalistas, los departamentos intentaron a través del Acto II de la descentralización legitimarse nuevamente. Particularmente,

¹⁷¹ Soirée-débat de Convictions “L’acte II de la décentralisation: une confrontation sur le projet de loi du gouvernement”, 25 mars 2003, págs. 5 y 7.

¹⁷² Colloques de la délégation à l’aménagement et au développement durable du territoire (XIIe legislature, 6 février 2004) organisé sous le patronage de M. Jean-Louis Debré.

estas escalas resaltaron: su fuerte peso territorial establecido en 1790, y en los diversos apoyos sociales que recalcan sus logros en materia de política de proximidad (ejemplos de las políticas sociales). Todas estas tendencias fueron evidenciadas en diversos sondeos, que “plebiscitaban” el Departamento como asociado a unas competencias eficientes y a un territorio¹⁷³. Pese a esta valoración positiva, el Departamento fue recriminado por los empresarios (57%) y por el público (54%), destacando en su acción un déficit de información.

Como segundo gran problema departamental, esta escala debía adaptar su estructura administrativa con la realidad territorial¹⁷⁴. La legitimidad departamental estaba discutida en su eficiencia, respecto a diversas especificidades territoriales y por razones demográficas. Los departamentos franceses se clasifican según diversas categorías (departamentos urbanos, rurales, y específicos). Su papel sigue siendo considerado como muy destacado en las zonas rurales, cuando colabora con los municipios en la construcción de carreteras, escuelas o en el desarrollo de iniciativas sociales. En algunos territorios, caso del Departamento Pyrénées Atlantiques – compuesto del Bearn y del País Vasco francés –, la estructura administrativa fue contestada por los electos locales vascos, cuya pretensión exigía la creación de un Departamento propio, acorde con su identidad cultural regional. Este conflicto, que dura más de una década, sigue sin respuesta por parte del gobierno. En Alsacia también existió un debate sobre la reorganización departamental. Como proyecto se encontraba la fusión de los departamentos del Bajo y Alto Rin, dentro una nueva estructura administrativa homogénea y más acorde con su territorio.

Ahora bien, todas estas iniciativas fracasaron por diversos motivos, desde el temor a la radicalidad violenta en el caso vascofrancés, o que una fusión

¹⁷³ Sondage ADF/IFOP *Le courrier des départements* núm. 28, décembre 2002 Sondage pág. 1. En esta encuesta, el Departamento tiene una buena imagen de proximidad hacia los empresarios (65%), y el público (61%), sobre todo en la gestión del patrimonio local (81%), los transportes escolares y las actividades culturales y deportivas (72%), y la actividad social (63%).

¹⁷⁴ Christian Hilico y Didier Poulos, (2004): “Les départements métropolitains: similitudes et oppositions socio-économiques”, *Insee Première*, núm. 943. Una de las características departamentales francesas, es la oposición continua entre el departamento urbano y rural que prima sobre la homogeneidad regional. Solo tres regiones francesas (Alsacia, Córcega y Nord-Pas-de-Calais) son constituidas de dos departamentos homogéneos, pág. 1. En http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip943.pdf.

departamental acelerase el proceso de regionalización. En otro frente, los departamentos urbanos aspiraban a incrementar su influencia política, compitiendo con más instrumentos y con las agrupaciones municipales.

En todos estos casos, el Departamento salió fortalecido por la acción del gobierno de Jean-Pierre Raffarin. A nivel de departamentos urbanos, el gobierno no se preocupó en fortalecer las competencias de las agrupaciones urbanas. Esta orientación implicaba que el Departamento lideraría todavía políticas de cogestión *vía* contratos con los municipios. En otro orden, el ejecutivo dificultó al máximo la fusión de departamentos problemáticos. De este modo, el Estado perennizaba su cultura jacobina con su aliado departamental. A raíz de esta situación descentralizadora paradójica se produjo este “rencor” de los regionalistas hacia los departamentos y el Estado, y la satisfacción relativa del presidente del ADF, Jean Puech (UMP)¹⁷⁵. Inicialmente, el presidente de esta asociación departamental estaba satisfecho con el gobierno, porque los departamentos beneficiaban de unas garantías financieras consecuentes (8.000 millones de euros sobre 13.000 millones de euros a transferir). Sin embargo, esta satisfacción departamental decreció con la transferencia masiva de competencias diversas (gestión de 20.000 Km. de carreteras, traspaso de los TOS, RMI-RMA etc....). Estas transferencias iban a complicar la gestión departamental, a pesar de las promesas gubernamentales acerca de la compensación integral de los traspasos de competencias y de la aplicación constitucional del principio de perecuación (artículo 72-2). Dentro de esta perspectiva, los electos UMP y miembros del ADF estaban planificando el aumento de la presión fiscal departamental¹⁷⁶. Las diferentes reuniones del ADF con el gobierno no consiguieron consensuar este tema financiero, principalmente a causa del respecto de un gran número de retos departamentales. Las zonas desindustrializadas más deprimidas

¹⁷⁵ *L'Express* 20.3.2003, “*Le département, bicentenaire en forme*”. En opinión del presidente de la ADF, al principio estaba inquieto, “Pero hoy estoy globalmente satisfecho” (www.lexpress.fr).

¹⁷⁶ En el comunicado de prensa del ADF (9.4.2003), Jean Puech explicó un alza media de la fiscalidad de un 4,53%. Las explicaciones son varias, desde la aplicación de las 35 horas en el personal departamental, la amputación de recursos fiscales locales y los masivos traspasos de competencias.

económicamente y las zonas rurales envejecidas, debían incorporar una disminución de la ayuda financiera del Estado. A pesar del discurso gubernamental oficial – sobre la compensación integral de los traspasos de competencias –, los departamentos debían adaptar sus finanzas sin contemplar una reforma de la fiscalidad local. En este contexto, los departamentos podrían sufrir una ralentización económica generadora de más exclusión social, y acompañada de la disminución de sus ingresos fiscales. En este caso, el Departamento tendría muchas dificultades para cumplir con todos sus compromisos. De mismo modo encontramos al territorio rural con pocos recursos financieros, pero cuyo Departamento es titular de la gestión social acerca de las personas mayores. En esta actuación departamental, este coste financiero es considerado como elevado.

Todas estas tendencias prospectivas formuladas por el ADF, auguraban una nueva gestión de competencias costosa e inadaptada para los departamentos en caso de recesión económica. En caso de mejoría del contexto socioeconómico, los departamentos ingresarían más recursos fiscales y el número de excluidos sociales disminuiría como su coste.

Al fin y al cabo, la transferencia de competencias departamentales como a nivel regional (ejemplo de la parte regional los impuestos sobre carburantes, TIPP, *Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers*, (Tasa interior sobre los productos petrolíferos) conllevaba unas mismas coincidencias. Ambas transferencias son estrechamente ligadas a la coyuntura económica interna como externa, y a la reforma imprescindible de la fiscalidad local. También, estas inquietudes territoriales aparecieron por la cierta incapacidad gubernamental para relanzar el crecimiento económico. Esta situación económica mermaba los recursos financieros locales, y plasmaba como una fuerte evidencia la necesidad de reformar en profundidad la fiscalidad.

En cuanto a la valoración de la descentralización en las escalas municipales, la misma inquietud financiera predominó. Paradójicamente, los diversos municipios no beneficiaban de importantes traspasos de competencias – debido a numerosas leyes sobre la mancomunidad –, pero estas agrupaciones tenían ser las víctimas indirectas

de la posible asfixia financiera de algunos departamentos. En esta hipótesis, las relaciones financieras entre ambas escalas afectarían los proyectos comunes. También, esta inquietud se extendió dentro de las relaciones financieras entre las regiones y sus municipios, sobre todo en los pequeños municipios franceses¹⁷⁷. Ante este pronóstico, el presidente del APVF y Presidente del Consejo regional Midi-Pyrénées, el socialista Martin Malvy, denunciaron los graves males que padecían los electos municipales desde varios años, especialmente en los pequeños ayuntamientos¹⁷⁸. A pesar de la escasez de medios, el pequeño electo local sufría continuamente un aumento de obligaciones impuestas por el Estado, y cuya carga financiera debía ser sufragada en parte por el municipio. Además, estos actores locales soportaban importantes dificultades para contratar personal administrativo procedente del sector privado, puesto que estos candidatos consideraban escasamente atractiva su régimen de indemnización, así como sus compensaciones financieras. A esta precariedad laboral del personal administrativo, se insertaba la responsabilidad jurídica del consejo municipal extendida por la jurisprudencia penalista (ejemplo de la responsabilidad penal y civil del alcalde acerca del mantenimiento defectuoso de equipamientos deportivos escolares). En última instancia, la supresión de servicios públicos básicos en zonas rurales agudizó aún más la crisis de vocación de los pequeños alcaldes. Como máxima consecuencia, estos alcaldes sobrecargados de responsabilidades renunciaron a representarse en los comicios municipales. Fue precisamente en esta categoría municipal, donde el descontento municipal se reveló muy fuerte, y divergió profundamente con los planteamientos financieros del gobierno.

En los municipios medianos, las grandes ciudades y en las aglomeraciones, la inquietud financiera dominó durante la gestión de los traspasos de competencias. Las

¹⁷⁷ Maire Info 27.1.2005: “90% des maires des petites villes s’inquiètent de la disparition des soutiens des départements et des régions aux communes”. El 90% de los alcaldes de pequeños municipios franceses (APVF, 850 miembros) temen la desaparición de ayudas de los departamentos y de las regiones a los municipios. Disponible en: www.maire-info.com/

¹⁷⁸ *La Gazette des communes, des départements, des régions*, Cahier détaché núm. 3-44/1814-21 novembre 2005: “Veut-on encore des élus locaux en 2008?”, Moderniser l’exercice des mandats locaux”, Livre blanc de L’Association des petites villes de France, Novembre 2005, pág. 10 (www.lagazettedescommunes.com).

diversas asociaciones municipales se federaron alrededor del A.M.F, para mostrar su profundo desacuerdo con la definición del recurso propio gubernamental (discusión de la ley orgánica de la autonomía financiera)¹⁷⁹. Estas asociaciones pretendían que el producto del impuesto local estuviera determinado libremente por ellos, sin el intervencionismo y los criterios del Estado fiscal

Adicionalmente, las mismas colectividades locales observaron una rapidez estatal para trasladar competencias y una falta de compromiso en otras materias. Como ejemplos resaltamos la ausencia de una simplificación de las escalas administrativas, la presencia de interrogantes sobre la reforma polémica de la TP, y la incertidumbre sobre la modernización del estatus de la función pública territorial. En todos estos aspectos, las respuestas gubernamentales se aparentaron superficiales.

De igual modo, el gobierno desconsideraría las diversas demandas de auditorías formuladas previamente por los electos regionales y departamentales, sobre los costes exactos de estas cesiones de competencias. En opinión del ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin, las garantías financieras de los traspasos de competencias eran “suficientes y justas”, y podían ser contestadas a nivel constitucional (principio de autonomía financiera, o principio de perecuación). En esta dirección, el mismo ejecutivo se apoyó en la decisión del Consejo constitucional sobre la ley de descentralización en materia de RMI y creando el RMA *Revenu Minimum d'Activité* (Renta mínima de actividad)¹⁸⁰. En esta decisión, el Consejo constitucional tuvo que responder a un recurso de constitucionalidad iniciado por la oposición de izquierda. Según la oposición, esta distribución competencial vulneraba el principio de

¹⁷⁹ Reunion del *Bureau de l' AMF* 6.5.2004. En esta reunión, los alcaldes defendían un recurso propio “*exclusivamente constituido por un recurso cuya asamblea deliberante puede hacer variar libremente su cantidad por la base imponible y/ o la tasa*” y no el proyecto del ejecutivo que instaura recursos propios “*que deben representar una parte determinante del conjunto de recursos de las colectividades territoriales*”.

¹⁸⁰ Decisión núm. 2003-483, 18.12.2003 Conseil Constitutionnel (Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité):

“ 20. “*Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt general pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit;*”

igualdad, afectaba tanto la libertad contractual laboral y el principio de libre administración de las colectividades territoriales, y era insuficientemente compensado a nivel financiero. El juez constitucional desestimó todos estos argumentos valorando:

“Que el principio de igualdad no se opone a que el legislador solucione de manera diferente situaciones diferentes, ni a que derogue a la igualdad por razones de interés general siempre que , en uno y otro caso, la diferencia de tratamiento que resulta sea en relación directa con el objeto de la ley que lo establece;” (Consideración 20).

Si el ejecutivo central seguía estos principios, esto significaba que el Estado podía traspasar competencias sociales – normalmente marcadas por la solidaridad nacional – hacia los departamentos. Con esta finalidad se llevaría a cabo una mejor gestión individualizada de estas políticas, dando así un tratamiento diferente a situaciones diferentes, sin crear una “ruptura caracterizada de igualdad”.

A esta condición, el Consejo constitucional valoró igualmente que el legislador previó correctamente las compensaciones financieras de estos traspasos (consideraciones 12-16), gasto ajustado administrativamente en el período 2003-2004 y *vía* la ley de finanzas de 2004, y que podía ser recurrida constitucionalmente en caso de compensación financiera litigiosa. A título complementario, el Consejo constitucional interpretó la aplicación de la perecuación como un concepto constitucional que “no se imponía” al ejecutivo central, frente a las reclamaciones financieras formuladas por las colectividades territoriales. En la consideración 15, el Consejo constitucional explicaba que en el artículo 72-2:

*“ “ La ley prevé dispositivos de perecuación destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales”, que este alinea, tiene por finalidad de conciliar el principio de libertad con el de igualdad por la instauración de mecanismos de perecuación financiera, que no impone que cada traspaso o creación de competencias obligue desemboque a perecuación”*¹⁸¹.

A su juicio, el Consejo constitucional reconoció que no existía una “conciliación manifiestamente desequilibrada” entre el principio de igualdad y el de

¹⁸¹ Decisión núm. 2003-483 DC 18.12.2003 Conseil Constitutionnel (Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d’insertion et créant un revenu minimum d’activité): “15. (..) “ *“La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l’égalité entre les collectivités territoriales”; que cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d’égalité par l’instauration de mécanismes de péréquation financière, n’impose pas que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation;*”

la libre administración de las colectividades territoriales. Indirectamente, los jueces constitucionales insinuaban suficientemente efectivo aplicar el artículo 72-2 (que estipulaba unos traslados de competencias con una compensación financiera integral), junto con el anual control constitucional de la ley de finanzas. En consecuencia, la perecuación perdía aquí su interés como nueva garantía financiera.

En definitiva, esta interpretación constitucional atenuó las garantías financieras maximalistas del gobierno, que englobaba el principio de autonomía financiera, el traspaso de competencias compensado por la atribución de recursos equivalentes y la perecuación¹⁸². Como consecuencia a este incremento de preocupaciones territoriales, el gobierno UMP intentó atenuar esta realidad política, explicando que los electos territoriales socialistas “denigraban la descentralización UMP dentro de una calculada estrategia electoral en vísperas de las elecciones regionales”. A pesar de este razonamiento gubernamental, la votación difícil de la ley orgánica relativa a la autonomía financiera, y las discrepancias de diversos electos del UMP y del UDF, constituyeron unas traducciones políticas que contradecían estas simples explicaciones ministeriales.

Como otro punto que incrementó todavía más las inquietudes financieras al nivel local, resaltamos las declaraciones del Presidente de la República acerca de la supresión cercana de la TP¹⁸³. Este anuncio movilizó especialmente las asociaciones de alcaldes de grandes ciudades y sus agrupamientos. Ambas colectividades, defendían el mantenimiento de este impuesto como esencial y difícilmente reemplazable por otra tasa. Particularmente, este activismo se ejerció en la Asamblea nacional, intentando convencer al gobierno central de tratar como prioridad la ley orgánica de autonomía financiera, y secundariamente la cuestión de este impuesto

¹⁸² Maire-Info 26.2.2004: “Transferts de moyens financiers: “Vous n’avez rien à craindre”, sur ce point, a assuré Patrick Devedjian, car dorénavant la Constitution nous l’interdit””. Intervención en la Asamblea nacional del ministro de las Libertades locales, Patrick Devedjian y el ponente general del Presupuesto Gilles Carrez (UMP) que reiteraron la perecuación como un derecho garantizado por la Constitución, como respuesta a las acusaciones hechas por la oposición estigmatizando la “asfixia financiera” de las colectividades territoriales por el gobierno UMP. Disponible en: www.maire-info.com.

¹⁸³ *Grandes Villes Hebdo*, “Le colloque sur l’avenir de la taxe professionnelle”, núm. special 7.4.2004, (www.grandesvilles.org).

sobre actividades económicas. Pese a todo, la AMG VF, *Association des Maires des Grandes Villes de France* (Asociación de alcaldes de grandes ciudades de Francia), presidida por Jean Marie Bockel (PS), reconocía la gran dificultad técnica de esta reforma. Por un lado, el Presidente Jacques Chirac ambicionaba suprimir este impuesto para no penalizar más la competitividad internacional de las empresas francesas. En otro lugar, esta medida supondría para estas agrupaciones municipales una nueva subordinación de ayudas financieras procedentes del Estado (las dotaciones). En consecuencia, esta aplicación limitaría el principio de autonomía financiera de las colectividades territoriales. Los alcaldes de las grandes ciudades junto con otras asociaciones habían manifestado esta incoherencia, aglutinando su descontento por la definición gubernamental del “recurso propio”, mediante la incorporación de recursos estatales en la ley de autonomía financiera.

Además de postular el coste financiero de las nuevas funciones locales, los alcaldes criticaron la escasez de atribuciones traspasadas. Particularmente, alcaldes emblemáticos como Alain Juppé (antiguo Primer ministro y alcalde de Burdeos, UMP) reconocieron la escasa estatutura europea de las grandes ciudades francesas – tanto a nivel económico como cultural –, y por estos motivos el Estado central debía conceder más competencias a estos entes locales¹⁸⁴.

Tras conocer estas valoraciones políticas territoriales, hay que analizar los aspectos más técnicos de la transferencia competencial.

1.2.3. La estimación técnica de la ejecución de las nuevas atribuciones locales

Los diferentes análisis jurídicos como políticos mostraron que el Acto II de la descentralización no ofrecía garantías financieras convincentes para abordar con

¹⁸⁴ *Le Figaro* 8.10.2006, entrevista de Alain Juppé, “La France doit mettre ses métropoles en avant”. Este alcalde criticó que el Acto II de la descentralización se centraba en los departamentos y las regiones, cuando las grandes aglomeraciones concentraban población y actividad económica. En su opinión los ejemplos de las grandes ciudades de Québec y de Bilbao debían motivar las ciudades galas para reclamar más competencias en infraestructuras, transportes y en actividades culturales (www.lefigaro.fr).

serenidad los importantes traspasos de competencias. Esta misma opinión quedó reflejada igualmente entre especialistas de las finanzas públicas locales y economistas.

Como crítica repetitiva encontramos la denuncia del anticuado sistema fiscal local, cuya anomalía dificultaba la gestión financiera de las nuevas competencias¹⁸⁵. En esta discusión se estigmatizó como necesaria la readaptación de las “cuatro viejas” (referencia a los cuatro impuestos directos locales). Algunos impuestos como la *Taxe d’Habitation* (Impuesto o Tasa sobre la vivienda) sigue siendo considerado como socialmente injusto, ya que dependía del valor catastral de la residencia y no de las rentas del habitante (Laurent Devazies, 2009)¹⁸⁶. Paralelamente a esta introducción de nuevas competencias locales, los poderes públicos tenían que estrechar la modernización de las técnicas de control financiero, calificada de desigual entre diversas colectividades territoriales.

Pese a la creación de las cámaras regionales de cuentas en los años ochenta, y que globalmente las colectividades territoriales se destacaron por su moderación presupuestaria, el Acto II se arriesgaba con relanzar el endeudamiento público local, mediante mecanismos prestamistas diversos. En este sentido se pensó revisar un principio tradicional que rige la ejecución de los presupuestos locales, “*la separation des ordonnateurs et des comptables*” (la separación de los ordenantes y de los contables). El ordenante designa el ejecutivo de las colectividades locales (alcalde, Presidente del Consejo general, o regional) que da la orden de entablar los gastos y de ingresar los recursos fiscales, eso sí sin manejar los fondos públicos. Al otro lado, el contable público tiene la misión de ejecutar los gastos y los ingresos, según las directivas de ordenante, sin ser a la vez su subordinante. El contable no puede efectuar un control de oportunidad sobre la pertinencia de orientaciones políticas del ordenante. Sin embargo, el contable público debe disponer de una cuenta de gestión en la cual se inscribe todos los gastos e ingresos de una colectividad, y a la vez

¹⁸⁵ Luc Saidj, (2005): “Un système de financement inadapté”, *Problèmes économiques*, núm.2.874, La Documentation française, Paris. págs. 2-6.

¹⁸⁶ *Dernières Nouvelles d’Alsace* 7.11.2009, “Comment réviser les valeurs locatives?”.

rechazar en realizar un pago si hay ilegalidad. En caso de vulnerar la legalidad financiera, el contable es considerado como responsable pecuniario y personal en todos sus pagos, es la regla llamada “*Mise en débet*” (con la intervención del Ministro de Finanzas que obliga al contable a pagar su deuda al Estado).

La interpretación de esta regla financiera se puede valorar de dos maneras:

- Por una parte es positiva, puesto que permite evitar que una colectividad territorial tenga conjuntamente la función de ordenante y de contable, y así disimule mejor las malversaciones financieras públicas. De esta manera, se legitima y se favorece una gestión pública local más virtuosa ante el ciudadano.
- Por otro lado es negativo, puesto que el Estado siempre dispone de un derecho de seguimiento de las finanzas públicas locales. En el análisis contable, el Estado se muestra casi sistemáticamente más severo hacia a ellas, cuando sus propias cuentas públicas son más indisciplinadas. Al mismo tiempo, esta injerencia estatal contribuye a la confusión de responsabilidades políticas, entre las materias relevantes del ámbito central y las obligaciones locales ante el ciudadano. Por todos estos motivos, diversos actores locales denunciaron esta anacrónica tutela central dentro de la descentralización ¹⁸⁷.

Paralelamente, la actuación de Jean-Pierre Raffarin no desmentía esta línea. El ejecutivo central no se atrevió en reducir las escalas administrativas locales, y minoró la creación de un verdadero bloque de competencias. A raíz de estas posturas destacadas, diversos expertos financieros descalificaron esta descentralización por su falta de coherencia política como financiera. Según Luc Saidj quedaba todavía por corregir la siguiente afirmación:

¹⁸⁷ En particular se encuentra la postura de: Adrien Zeller, *La France enfin forte de ses régions, Glossaire engagé de la décentralisation, op.cit.*, págs. 251-253. Este dirigente regional denunció las distintas reglas estatales –financieras, contables y de tesorería– impuestas a unas colectividades locales, cuyo resultado principal impedía la creación de una verdadera responsabilidad política como financiera de los electos locales.

“La libre administración “administrativa” (o jurídica) y la libre administración financiera” cuya experiencia histórica enseña que siempre ha sido más tardía y menos completa que la primera”¹⁸⁸.

En este aspecto, la fiscalidad local francesa permanecía todavía como una especificidad dentro de Europa¹⁸⁹. Pese al Acto II, las colectividades territoriales seguían sin disponer individualmente de impuestos propios, cuyos ingresos tenían que ser compartidos con otras colectividades locales. Como ejemplo destacamos la TIPP, cuyos departamentos y regiones podían variar la suma dentro de los límites del Parlamento. A esta limitación, estas mismas colectividades territoriales vieron conferir el derecho de crear una tasa adicional a la TIPP. Pero su aplicación se averiguaría más difícil, debido sobre todo al respecto de directivas europeas.

En definitiva, el producto fiscal local galo padecía diversas críticas. Principalmente, las colectividades territoriales debían respetar las orientaciones del Parlamento y subordinarse a las políticas fiscales europeas. Además, las limitaciones de este régimen fiscal debían compaginarse con el principio constitucional de perecuación. En la práctica, esta relación podía conjugarse mal, y facilitar las desigualdades territoriales (ejemplo de la TIPP, cuyos ingresos fiscales crecían en cada colectividad territorial en función del volumen del consumo).

Las propuestas de los expertos financieros indicaban globalmente tres orientaciones para la reforma de la fiscalidad local. Estos ejes son:

- La transformación de un impuesto en nacional en local.
- La creación de un nuevo impuesto local
- El reparto del producto de un impuesto nacional.

¹⁸⁸ Luc Saidj, “Un système de financement inadapté”, *art.cit.*, pág. 7, “entre la libre administration “administrative” (“ou juridique”) et la libre administration “financière” dont l’expérience historique prouve qu’elle a toujours été plus tardive et moins complète que la première”.

¹⁸⁹ *Ibidem*, y Olivier Verheyde, (2005): “Les finances locales françaises: une comparaison européenne”, *Problèmes économiques*, núm. 2.884, La Documentation française, Paris, págs. 8-15.

En la práctica adaptar unas de estas medidas no se aventuraba como un proceso simple. Particularmente había que tener en cuenta la multiplicidad de escalas administrativas locales – si fueran más reducidas, ahorrarían gastos de administración –, y que un producto fiscal localizado en un territorio podía adaptarse mal al coste total de cualquiera gestión competencial (problema de la definición jurídica los criterios acerca de un traspaso de competencias “justo y íntegro”). Además si se creaba un nuevo impuesto local, se formaría un cierto descontento por parte de los empresarios (que aspiraban al final de la TP) y el ciudadano (deseo de reducción de su presión fiscal local).

En otro frente, si se repartía el producto fiscal de un impuesto nacional entre colectividades territoriales, probablemente se minoraría el nuevo principio constitucional de autonomía financiera. Para contradecir este sentido, el Estado tenía como opción de consensuar esta decisión con las colectividades territoriales. En este ámbito, el Estado debería establecer criterios justos y objetivos para distribuir mejor estos recursos. Pese a todo, adoptar una de estas tres medidas podía resultar insuficiente para cualquiera colectividad local. Como punto de salida a esta problemática, las colectividades podían reivindicar el cúmulo de dos o tres opciones ante el gobierno central.

Con la síntesis de estos análisis financieros, llegamos a las mismas conclusiones formuladas por las diferentes colectividades territoriales y los partidos de oposición. La perennidad de la multiplicidad de escalas administrativas locales retroalimentaba el “difícil” establecimiento de un claro bloque de competencias. Entre tanto, estas consecuencias sedimentaban el discurso gubernamental, anclado en diferir continuamente la reforma de la fiscalidad local mediante motivaciones técnicas y contextuales. Con este esquema, el Estado central evidenciaba que el resultado de este debate financiero sería fatalmente insatisfactorio para todos los entes locales. Por otro lado, este conservatismo central patentaba su deseo de preservar su influencia política sobre los territorios.

A pesar de esta actitud gubernamental conservadora, las asociaciones de electos locales veían peligrar la cimentación de su desarrollo económico. En este

sentido, diferentes peritajes financieros retrataron el peso muy importante de las colectividades territoriales en las inversiones públicas totales, cuyas inversiones son equivalentes a cuatro veces a las del Estado¹⁹⁰. Sin embargo, sus recursos tendrían que hacer frente a los nuevos gastos generados por las competencias del Acto II. En 2003, las colectividades locales disponían como recursos: un 51,6% de origen fiscal (29,4% fiscalidad directa y 22,2% fiscalidad indirecta), un 10,5% procedente de préstamos, un 29,3% como traspasos y recursos del Estado y un 8,6% que representa diversos productos¹⁹¹. Pese a ello, las colectividades territoriales debían dinamizar el crecimiento económico, sin que se incrementase la presión fiscal, y sin reavivar el endeudamiento local frenado a partir de 1997. En consecuencia, los márgenes de maniobra para estas colectividades serían estrechos.

Una de las mayores dificultades que las colectividades territoriales debían resolver, correspondía a la contención de los gastos de funcionamiento o de administración. Los gastos de funcionamiento se definen como: los gastos corrientes de las colectividades territoriales, y conciernan la remuneración del personal administrativo, los intereses de la deuda o los gastos de mantenimiento y de suministro. Su coste es muy destacado, ya que representa el 64,2% (2003) del coste total de las colectividades territoriales¹⁹². Las estimaciones futuras auguraban una estabilización de la proporción de este gasto (64, 4, % para 2005). En cuanto, a los gastos de inversión abarcan todos los gastos relativos a operaciones de capital (reembolso de los préstamos, las adquisiciones mobiliarias e inmobiliarias, las obras de equipamiento).

¹⁹⁰ Olivier Verheyde, “Les finances locales françaises: une comparaison européenne”, *art.cit.*, págs. 8-9. Según las cifras que calculan FBCF (Formación Bruta de Capital Fija), las colectividades locales como inversores públicos suman 29.000 millones de euros y representan el 68% del FBCF total.

¹⁹¹ Jean-Luc Boeuf y Manuela Magnan, *Les collectivités territoriales et la décentralisation op.cit.*, pág. 102.

¹⁹² *Ibidem*, pág. 121.

A nivel de colectividades locales, el Acto II pronosticó experimentar cambios en la proporción de los gastos. Las regiones y los departamentos iban a acrecentar sus gastos, a través de importantes entregas competenciales.

Las regiones que representaban el 10,5% de los gastos totales (2005) contra 4% (1984), observarían una inversión estructural de sus gastos en 2004, donde los gastos de funcionamiento dominarían sobre los gastos de inversión¹⁹³. A pesar de este cambio, esta tendencia regional no afectaría su gran capacidad inversora.

En lo que respecta los departamentos, su peso en gastos dentro del total se estabilizaría (31,1% en 1984 contra 29,1% en 2005). Pero sus gastos de funcionamiento – en constante aumento desde 1984 y que han triplicado en veinte años – sufrirían un incremento como consecuencia de sus nuevas competencias sociales.

En cuanto a los municipios y su política de agrupamientos (sobre todo los EPCI), estas estructuras han conseguido reducir su peso en los gastos totales (pasando del 64,9% en 1984 al 60,4% en el 2005), y ampliar el crecimiento medio anual de los presupuestos municipales gracias al EPCI (1999 instauración de la, TPU, *Taxe Professionnelle Unique*, Tasa profesional única).

Con esta falta de especialización de los impuestos locales, el Acto II de la descentralización reflejaba más bien una readaptación funcional de las escalas territoriales. En este marco destacamos la Región como una colectividad fuertemente inversora en materia económica, el Departamento como la escala implicada en políticas sociales, y los agrupamientos municipales por su activismo en las inversiones públicas de proximidad.

Todas estas evoluciones denotaban el siguiente hecho que el mantenimiento de esta fiscalidad no alteraba gravemente la perennidad financiera en los presupuestos locales. Ahora bien, el Estado central y las instituciones europeas podían dificultar conjuntamente la buena marcha de estas propensiones (ejemplo de políticas de reducción del déficit público en cumplimiento de los criterios de la eurozona).

¹⁹³ Localtis info 21.2.2007: “Vingt ans après”, Base Estudio de la DGCL, Direction Générale de des Collectivités Locales, (www.localtis.info).

En esta configuración financiera, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin intentó iniciar la reducción drástica de su deuda pública exigida por Bruselas y la OCDE, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*¹⁹⁴. En su informe económico sobre Francia destacó el aumento “inaceptable” de las contribuciones obligatorias iniciado en los años noventa, cuyo hecho explicaba el escaso crecimiento económico actual. También, la OCDE observaba que el ejecutivo no conocía completamente la extensión total de su deuda en todas las administraciones públicas. Bajo este motivo, la OCDE recomendó una separación contable de las cuentas de las administraciones públicas con las de la seguridad social (sanidad, seguro desempleo, pensiones y asistencia social). Ambas cuentas representaban el 40% de los gastos de la administración pública, cuyo crecimiento es rápido.

Por lo demás, esta corriente de reformas debía afectar también las colectividades locales. En efecto, la OCDE estimaba necesario acelerar la preparación de los presupuestos de las colectividades locales, cuyo defecto consistía en estimar mucho antes los ingresos, antes de votar definitivamente los presupuestos¹⁹⁵. Con esta recomendación se pretendía doblemente potenciar el poder de acción de los electos locales. Anteriormente, estos electos locales preferían adoptar presupuestos prudentes para concretizar inversiones minimalistas. En consecuencia, esta tibieza inversora contraía paradójicamente un riesgo de pérdida latente de importantes recursos fiscales. Asimismo, la OCDE resaltaba el régimen presupuestario restrictivo de las colectividades subnacionales mediante la presentación de presupuestos equilibrados¹⁹⁶. De igual modo, la OCDE juzgó nociva las funciones burocráticas de tesorería del Estado en su relación funcional con las colectividades locales. Para resolver todas estas carencias financieras, esta institución veía factible jurídicamente elaborar la preparación de los presupuestos locales (determinación de los gastos regionales o departamentales), imitando así los mecanismos financieros estatales más flexibles. Con estas reformas al nivel local, se agilizaría sin lugar a dudas la concretización de políticas públicas, se permitiría

¹⁹⁴ *Etudes économiques de l'OCDE: France 2003*, OCDE, Paris, 2003, págs. 141,152.

¹⁹⁵ *Ibidem*, págs. 147-148.

¹⁹⁶ *Ibidem*, págs. 134, 147.

corregir estas políticas en función de la coyuntura económica y se reduciría al final el déficit público. Como respuesta a todas estas recomendaciones, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin diseñó su propia estrategia para reducir el deficit público. En este marco se insertó la aplicación progresiva de la LOLF, *Loi Organique relative aux Lois de Finances*, (Ley orgánica relativa a las leyes de finanzas) como una nueva ley que regulaba la preparación de los presupuestos nacionales. Esta normativa instaba todos los ministerios para adaptar sus presupuestos estrictamente a unas misiones formuladas *vía* programas. Asimismo, esta medida se completaba con la preparación próxima y masiva de la salida de los pensionistas del sector público (900.000 personas dentro de quince años), y con la introducción de la reforma de las pensiones (reforma de François Fillon, 2003).

Frente a esta amenaza financiera, el gobierno central anticipaba la búsqueda de nuevos equilibrios financieros. Primeramente, el ejecutivo tenía que preparar estas jubilaciones masivas de funcionarios, y sin reemplazar los puestos vacantes. Con esta medida se reequilibraría las deficitarias cajas de pensiones públicas, y sin trastocar la calidad de los servicios públicos. Accesoriamente se sumó la aplicación de un nuevo régimen de pensiones, que alineaba la duración de cotización pública a la del sector privado fijada en cuarenta años¹⁹⁷. Sin embargo, esta reforma juzgada de positiva fue calificada de insuficiente. Como insuficiencias destacamos el descarte de la revalorización futura de las pensiones del sector privado (más bajo), y la exclusión temática de las salidas precoces de los pensionistas públicos (procedentes de los regímenes especiales). Por encima de todo, estas opciones financieras demostraron los escasos márgenes de maniobra del gobierno. Desde este contexto, el gobierno justificó la inoportunidad de proceder a la reforma de la fiscalidad local o abordar el debate sobre la supresión de la TP. Con este estancamiento fiscal, el gobierno pretendía frenar la pérdida de recursos financieros a nivel del Estado como local, y a la vez ralentizar el ritmo de endeudamiento público. A pesar de esta acción destinada a relanzar el crecimiento económico, quedaba por comprobar la postura de la sociedad acerca de esta gestión reformista.

¹⁹⁷ *Etudes économiques de l'OCDE: France 2003, op cit., 2003, pág. 152.*

1. 3. La percepción social de la República reformada y descentralizada

Tras introducir este planteamiento reformista, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin tuvo que interpretar diversos escrutinios regionales y europeos, cuyas consecuencias iban a determinar la valoración social de su proyecto.

1.3.1. El significado del escrutinio de las elecciones regionales y cantonales (marzo de 2004)

La segunda vuelta del escrutinio electoral del 28 de marzo de 2004 ofreció una victoria histórica para la izquierda francesa, mediante la conquista de 20 regiones sobre 22 (exceptuando Alsacia y Córcega). A nivel de distritos, la izquierda obtuvo otro resultado memorable, captando 10 departamentos a la derecha. Con este resultado, los electos departamentales socialistas superaban en influencia a los electos UMP.

Con este nuevo liderazgo territorial de la izquierda se estigmatizó el fracaso de la política del ejecutivo Raffarin-Chirac¹⁹⁸. La prensa nacional y sobre todo regional fue unánime en denunciar este “desastre electoral”, relacionado principalmente por los malos resultados económicos (paro en alza, déficit de las cuentas públicas y comerciales en aumento, y escaso crecimiento económico). Además, los diferentes análisis políticos resaltaban el fuerte contraste entre la victoria presidencial de Jacques Chirac en 2002 y su situación en 2004. Desde 2002, el UMP había ganado las elecciones legislativas y este partido tenía todos los instrumentos para realizar reformas profundas. En apenas dos años, el ejecutivo bicéfalo UMP perdió gran parte de su crédito político por su gestión económica. De igual modo, este giro social cuestionaba la utilidad real de la República descentralizada.

Si nos adentramos en el comportamiento electoral, esta tendencia se explicó también por las contradicciones gubernamentales en materia de descentralización. Las relaciones entre Jacques Chirac y Jean-Pierre Raffarin no fueron tan fluidas, y

¹⁹⁸ *Le Monde* 30.3.2004, “Le 21 avril à l’envers de Jacques Chirac”.

provocaron divisiones dentro del UMP (entre partidarios de la departamentalización con Jean Louis Debré o de la regionalización de Adrien Zeller). En cuanto al diálogo entre el ejecutivo central y las asociaciones de electos locales, esta relación se deterioró básicamente por el litigio financiero acerca del traspaso de competencias. Todas estas divergencias políticas propiciaron para los electores la desconsideración del proceso descentralizador, como un elemento perturbador en la acción económica central. .

En otro orden, Jean-Pierre Raffarin postuló igualmente grandes reformas sociales. No obstante, el coste social premió por encima del anuncio de supuestas ventajas socioeconómicas. En diversas políticas reformistas, las promesas electorales UMP fueron atenuadas o desmentidas en su plena concretización. Como ejemplos encontramos la gestión de la crisis sanitaria del 2003, la reforma del régimen de protección social de los “intermitentes del espectáculo” (auxiliar, autónomo), o la impopular reforma de las pensiones (en este último caso, el gobierno no consiguió modificar los regímenes públicos especiales, descontentando así a los “sacrificados” pensionistas del sector privado).

Sin lugar a dudas, esta suma de desencuentros confirmó la deterioración social por la política de Jean-Pierre Raffarin, cuyo reformismo estaba considerado como escasamente transparente y justo para los contribuyentes. Con estos elementos, el ciudadano presentía una cierta instrumentalización de la descentralización, – desde la no convocatoria del referéndum para legitimar la República descentralizada –, como una prueba inconfesable para privatizar posibles servicios públicos.

Durante la campaña electoral, todas estas argumentaciones han sido retomadas plenamente por los partidos de oposición. Además, estos partidos estigmatizaron una descentralización “negativa” del UMP por sus consecuencias financieras y sociales. En el ámbito financiero, el gobierno concedía sustanciales ayudas al sector patronal, incrementando así el déficit público. Como respuesta a su incapacidad financiera para controlar el déficit público, el gobierno se centraría en recortar los regímenes de protección social y los servicios públicos rurales.

Como otro factor explicativo que favoreció la derrota gubernamental, resaltamos el difícil contexto reformista, desde la crisis sanitaria de 2003. A esta catástrofe sanitaria se adjuntó el recuerdo del seísmo político del 21 de abril de 2002, cuyo escrutinio plasmó un distanciamiento notable entre la clase política y sus ciudadanos. A través de estos escrutinios regionales resurgía un descontento social mediante el aumento del voto abstencionista y contestatario. Particularmente, los diferentes análisis políticos señalaban una incapacidad del poder político en influir sobre el desarrollo económico, al igual que los sindicatos que atravesaban una importante crisis de representatividad¹⁹⁹. Dentro de estas críticas, los franceses denunciaban la falta de soluciones políticas para remediar contra el paro y frenar las deslocalizaciones industriales. Con la reiteración de este fatalismo social se postuló una República descentralizada que incumplía dos objetivos básicos:

- La definición clara de las nuevas misiones del Estado, dentro de un marco más limitado, pero más volcado hacia un ejercicio eficiente.
- La descentralización verdadera del diálogo social. Los sindicatos seguían apostando más por defender más los salarios de los servicios y empresas públicas en París, en vez de destacarse más en las empresas privadas en los diferentes territorios.

En definitiva, estos inicios de la República descentralizada no enseñaban unos efectos trascendentales para el ciudadano²⁰⁰. Dentro de este pesimismo cabía la agudización del individualismo y la aceptación resignada del abultamiento de las desigualdades sociales. Como elemento adicional se congregó el crecimiento de los movimientos comunitarios y de antiglobalización más cercanos al ciudadano, cuya argumentación estigmatizaba la ineficiencia política como sindical.

¹⁹⁹Vincent Potier, (2004): “Quelle place pour le citoyen dans la décentralisation?” *La Gazette des communes*, Cahier détaché núm. 2 25/1747 21.6.2004, pág. 5 (documento extraído a partir de: www.lagazettedescommunes.com).

²⁰⁰ *Ibidem*, págs. 9 y 25.

Tras sufrir y analizar este revés regional, el UMP debía en principio reconsiderar su proyecto reformista. Especialmente, el ejecutivo tenía que erosionar los efectos sociales negativos frutos de la globalización. Como punto de salida, diversos analistas como Vincent Portier estimaron necesario perseguir hacia una descentralización más ambiciosa (por ejemplo, ampliando el poder reglamentario de las colectividades territoriales). En cualquier caso, esta opción era compatible con la limitación de las competencias del Estado – sin alteración de la unidad nacional – y recomendada para fortalecer la cohesión social.

Finalmente, el gobierno gozaba de dos opciones postelectorales. La primera opción consistía en desclasificar como prioridad gubernamental la descentralización, sustituyéndola por la política prioritaria de reducción del paro. La segunda opción se centraba en reconsiderar los puntos oscuros de este proceso, argumentando su importancia para la reforma del Estado, y en sus reales beneficios socioeconómicos.

1.3.2. La reconsideración de la reforma en la acción gubernamental

El escrutinio primaveral de 2004 demostró el rechazo social de cualquiera instrumentalización reformista por parte del gobierno. En otro frente, Jean- Pierre Raffarin tuvo que conjugar esta derrota con las disensiones dentro del UMP. Anteriormente al escrutinio, el *chiraquista* Jean Louis Debré volvió a cuestionar la acción reformista del Primer ministro calificada de “poco ambiciosa”²⁰¹.

Contrariamente a estas peripecias, Jacques Chirac recondujo Jean-Pierre Raffarin como Primer ministro formando así un nuevo gobierno (Raffarin III). En su tercer discurso de política general (7 de abril de 2004), Jean- Pierre Raffarin apostó por concentrarse en las preocupaciones primeras de los franceses. En este aspecto emergió Nicolas Sarkozy como nuevo ministro de Economía y Finanzas para mejorar el nivel de empleo y reducir la deuda pública. Paradójicamente, Jean-Pierre Raffarin

²⁰¹ *Le Monde* 22.1.2004, “Jean- Louis Debré, dénigre le gouvernement. Jean- Pierre Raffarin juge l’attaque deloyale”. Estas duras críticas hacia al Primer ministro, se podían interpretar como una estrategia de desvinculación de la responsabilidad de Jacques Chirac en caso de derrota del UMP en el escrutinio regional.

ignoró la descentralización en su discurso político, mientras que este proceso fue intensamente debatido al nivel parlamentario.

En esta nueva etapa, Jean-Pierre Raffarin reintentó compaginar la descentralización con la reducción obligatoria de la deuda pública. Desde el enfoque local se consideraba esta orientación como difícilmente realizable para el Estado central. El ejecutivo UMP querría reducir drásticamente su deuda pública, y a la vez tenía que finalizar la compensación financiera de los traspasos de competencias. Paralelamente, el ejecutivo UMP promocionó una descentralización serena para los electos locales, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas filtraba informaciones alarmistas sobre la situación real de la deuda pública ²⁰² .

A partir de estos matices financieros, el PS se aprovechó para discutir la transparencia financiera del gobierno UMP. En numerosas ocasiones, los Presidentes regionales socialistas solicitaron al Primer ministro auditar previamente el coste exacto de este proceso clave. Como respuesta, el ejecutivo UMP denunció el interés “partidista” del PS, cuya finalidad se limitaba en frenar la continuidad de la descentralización²⁰³. Por otra parte, este enfrentamiento dialéctico postulaba la tesis gubernamental que esta gestión financiera era “justa” y no se realizaba en detrimento de las colectividades territoriales. Como otro argumento, el ejecutivo incluía como garante de esta situación el Consejo constitucional, cuya función se ejercía mediante el control de constitucionalidad de las leyes de finanzas. Pero esta argumentación política no convencía a la oposición.

Llegando a estas divergencias insuperables, había que descartar la argumentación política la menos realista en Francia. Como punto de inspiración nos centraremos en la observación de las evoluciones financieras al nivel territorial.

²⁰² *Le Monde* 6.4.2004, “Déficits publics: les chiffres secrets du gouvernement”. Según el ejecutivo, las estimaciones preveían un déficit público del 4% (2004) y una deuda pública del 67% en 2005.

²⁰³ Maire- Info 10.6.2004: “Jean François Copé: les présidents des régions socialistes “dénaturent la fonction régionale” dans une logique politicienne” Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=4467&PARAM2=PLUS>

Con la inserción del Acto II, el Estado central empezó paulatinamente por reestructurar sus relaciones locales, mediante una reducción de su participación financiera. En este caso se situaba la gestión de la formación profesional, fragmentada entre tres actores²⁰⁴. Esta evolución enseñó que las regiones aparecían como un actor financiero menor, debido sobre todo a su escasez de recursos (dotación del Estado sobre la descentralización, producto fiscal sobre la matriculación de vehículos). Simultáneamente, el Estado central demostraba su futura intención de reducir sus ayudas financieras (ejemplo de la reforma general sobre las dotaciones), pero manteniendo la elaboración de estas mismas normas. El Estado prometió traspasar 2052 millones de euros (ley de finanzas para 2005) contra 1303 millones de euros (2002). De todos modos, esta operación financiera preservaba la influencia del Estado en los territorios, y podía alterar su pleno desarrollo. El ARF presidido por el socialista Alain Rousset y el resto de los Presidentes regionales coincidieron en denunciar la multiplicidad de actores responsables en materia de formación profesional y sus medios financieros limitados, mientras que el Estado seguía gestionando exclusivamente la política educativa y el empleo²⁰⁵. Señaladamente, la vigencia de este esquema competencial transcribía una falta de coherencia como de simplicidad. El Estado, los departamentos y las regiones disponían de competencias específicas (ejemplo de la gestión de la formación profesional de las personas minusválidas gestionada por el Estado, o la gestión departamental de la inserción profesional y social de los jóvenes con dificultades)²⁰⁶. Con esta tendencia se desprendía la hipótesis que el Acto II continuaba la misma línea descentralizadora del Acto I.

²⁰⁴Thierry Berthey, (2004): “III. Finances et décentralisation: perspectives sur la formation professionnelle” *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Editions, Paris, págs.50-53. Esta formación se repartía entre el Estado (8.000 millones de euros, 37,6%), la patronal (9.6000 millones de euros, 43,1%) y las regiones (2.000 millones de euros, 9,6%) en el año 2001.

²⁰⁵ *Le Monde* 6.9.2005, “Réformer l’Etat, c’est accorder l’autonomie régionale” par Jean-Jack Queyranne (Horizons Débats).

²⁰⁶Michel Borghetto, (2004): “VIII. Les transferts de compétences en matière d’aide et d’action sociales entre changement et continuité”, *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 113-117.

Como elemento confirmativo resaltamos la actitud conjunta del ejecutivo central y del Senado. Ambos representantes políticos desvalorizaron las funciones de económicas regionales mediante la concesión de una función de “coordinación”, en vez de ser un actor estratégico principal. Para los veinte Presidentes regionales socialistas, este giro había que interpretarlo como una “venganza política” del gobierno UMP derrotado por los resultados de marzo de 2004. En esta tesis socialista incluso se sumó el único Presidente regional UMP de Alsacia, Adrien Zeller. Este Presidente describió esta medida como una regresión para la europeización económica de las regiones francesas²⁰⁷.

Desde el gobierno se minimizaron todas estas críticas (ejemplo de Jean-François Copé, el ministro delegado al Interior), destacando la responsabilidad del colectivo departamental y de las grandes ciudades en la producción de esta enmienda. Con este resultado se negaba el derecho regional de convertirse en cabeza de fila de las políticas económicas locales.

Sin embargo, esta argumentación gubernamental no convenció en las presidencias regionales socialistas. Como reacción política, estos responsables publicaron “*Le Livre noir de la casse territoriale*” (PS, *secrétariat national aux élus et aux territoires*, novembre 2004), básicamente para resaltar “las falsedades gubernamentales”. En su inventario, los dirigentes socialistas recalcaron la regresión financiera del Estado hacia las regiones en todos los ámbitos (CPER, la reducción en porcentaje de las dotaciones diversas, los límites del TIPP). No obstante, este inventario socialista se extendía en los grandes departamentos, las grandes ciudades, así como en las zonas rurales. Los socialistas, Laurent Fabius y André Laigniel explicaron una descentralización neoliberal con múltiples defectos. La autonomía financiera no estaba suficientemente garantizada, las escalas administrativas no se habían simplificado, y el Estado trasladaba cargas financieras hacia las entidades locales. Para respaldar todo esto, el PS observaba: una desinversión Estatal en los territorios regionales – en materia de transportes colectivos (TER, *Transport Express Regional*, Transporte expreso regional, tranvías)

²⁰⁷ *L'Express* 12.7.2004, “Décentralisation à reculons”, (www.lexpress.fr).

–, y una disminución de créditos para los departamentos (en la construcción de carreteras, o en materia portuaria y fluvial etc....)²⁰⁸.

Por su parte el gobierno central rechazó este inventario partidista, insinuando que los socialistas adoptaban una estrategia previa a un aumento futuro de la fiscalidad local. En esta línea argumental, el gobierno UMP se refería al escaso aumento de la presión fiscal en Alsacia. Sin embargo, los socialistas replicaron que Alsacia fue la única Región bajo Jean-Pierre Raffarin que experimentó la gestión de los fondos europeos. De igual modo, el PS resaltó que la mayoría de las regiones no gozaban de una situación económica y financiera tan favorable como en Alsacia.

Sin entrar en la querella de las cifras citadas por el gobierno y el PS, se puede recordar como elemento de respuesta las múltiples interrogaciones financieras expuestas por los juristas y expertos económicos (Capítulo primero), y observar el aprieto financiero que atenazaba al gobierno de Jean-Pierre Raffarin. Son más comprensibles los argumentos socialistas que inauguraban fuertes desinversiones públicas en todos los territorios, que la propia negación de este hecho por parte del gobierno. En esta lógica se inscribía la reestructuración de las diversas dotaciones, (DGD, *Dotación Generale de la Décentralisation* (Dotación general de la descentralización), DGE, *Dotation Globale d'Equipement*, (Dotación global de equipamiento), DGF, *Dotation Globale de Fonctionnement*, (Dotación global de funcionamiento), cuya orientación acentuó las preocupaciones de los electos locales. Como segundo elemento confirmativo se encontraba el respecto obligatorio del Pacto de Estabilidad monetaria que incumbía al ministro de Economía y Finanzas, Nicolas Sarkozy²⁰⁹. Pese a todo, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin debía realizar difíciles arbitrajes políticos, siendo consciente que la política financiera de la Comisión de Bruselas no convergía en totalidad con los intereses de los franceses, así como en el seno de las regiones.

²⁰⁸ “Le Livre noir de la casse territoriale” (PS, secrétariat national aux élus et aux territoires, novembre 2004, págs. 13-19.

²⁰⁹ En la preparación de los presupuestos de 2005 (Loi de Finances 2005), este ministro impidió la creación nuevos gastos públicos mediante la paralización de la reducción del impuesto sobre la renta, la ralentización del gasto de las pensiones de funcionarios, la reforma del seguro desempleo y enfermedad.

Tabla 2.1: La repartición de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales entre los diferentes niveles administración en 2005 (en % del PIB)

	Administración central	Administración de Estados federados	Administraciones locales	Administraciones de la seguridad social	Instituciones de la Unión Europea
Alemania	11,3	8,9	3,0	16,7	0,3
Austria	23,2	3,4	4,8	12,0	0,3
Belgica	26,9	3,6	2,6	14,0	0,7
España	13,4	7,9	3,1	11,7	0,3
Francia	19,6	-	4,8	21,7	0,3
Italia	21,4	-	6,5	12,7	0,3
Portugal	22,2	-	2,2	11,9	-
Reino Unido	36,2	-	2,0	-	0,3
Unión Europea a 15	21,7	-	4,3	-	-
Unión Europea a 25	21,6		4,3	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Algunos analistas criticaron el virtuosismo de este marco financiero por conllevar una doble dificultad²¹⁰. Primeramente, esta exigencia impedía la redefinición de las funciones sociales y económicas del Estado-nación. A continuación, esta situación afectaba la armonización de las relaciones estatales con los entes subestatales. Tampoco no podemos olvidar las discutidas relaciones financieras entre el gobierno y la patronal, y su responsabilidad respectiva en el deterioro del déficit público (ejemplo de la política de exoneraciones patronales).

²¹⁰ Henry Sterdyniak, (2006): “Contraintes et enjeux, Quelle marge de manoeuvre pour la politique économique?, L’exemple français”, *Cahiers français*, núm. 335, La Documentation française, Paris, págs. 56-58.

Tabla 2.2: Porcentaje de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales en la UE (en % del PIB)

	INGRESOS FISCALES Y COTIZACIONES SOCIALES EN 1995				INGRESOS FISCALES Y COTIZACIONES SOCIALES EN 2005			
	Total	Cotizaciones	Impuestos locales	Otros Impuestos	Total	Cotizaciones	Impuestos locales	Otros Impuestos
Alemania	41,3	17,8	2,6	20,9	40,2	17,7	2,9	19,6
Austria	41,4	14,9	4,8	21,7	43,6	16,0	4,4	23,2
Bélgica	45,1	14,7	2,1	28,3	47,7	16,0	2,2	29,5
España	33,4	12,0	2,9	18,5	36,4	12,5	3,0	20,9
Francia	43,7	18,5	4,6	20,6	45,8	18,1	4,8	22,9
Italia	-	-	3,2	24,3	40,8	12,8	6,4	21,6
Portugal	33,6	10,1	1,7	21,8	36,3	12,5	2,2	21,6
Reino Unido	36,0	6,8	1,3	27,9	38,5	8,5	1,7	28,3
Unión Europea a 15					41,2 23,2	13,9	4,1	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Eurostat*.

Desde un punto de vista económico, las disminuciones de las cotizaciones patronales producían un coste financiero, que recaía en el poder adquisitivo de los hogares. Los detractores de estas medidas resaltaban sus efectos desfavorables en los aumentos salariales – sobre todo en los pequeños salarios – y de provocar la ralentización del crecimiento económico en Francia. Con este guión presupuestario gubernamental hasta 2004, se abrió la hipótesis de un gobierno que podía favorecer conscientemente la deuda pública para pretextar como inevitable la reforma del régimen de protección social. En esta presunción reflataban los malos resultados financieros 2003-2004, cuyas consecuencias interrogaban los economistas sobre la “desafortunada” o “arriesgada” política presupuestaria del ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin. También entraba en consideración la posible instrumentalización gubernamental de la República descentralizada, cuya finalidad consistía en realizar una política liberal dentro de una cierta invisibilidad social.

Finalmente, la progresiva recentralización de las finanzas públicas locales demostró ser el fruto de la política europea. No obstante, la gestión económica gubernamental tuvo igualmente su influencia en el descontento local. Además de soportar nuevas competencias costosas, las regiones ironizaron considerándose como “víctimas” del ejecutivo, mediante la creación del “impuesto Raffarin” y la aplicación de un plan nacional de Cohesión Social (“Plan Borloo” financiado por las colectividades)²¹¹.

A este jacobinismo gubernamental, aparecían nuevas problemáticas que enseñarían los verdaderos términos de la fiscalidad local regional. Como marcadores que sintetizan el aumento razonable de la presión fiscal regional encontramos los límites de la TIPP, el papel de coordinación económica de las regiones, el coste creciente de las infraestructuras de transporte (caso de los TER, o de la gestión del SDTIF) y los retrasos continuos del cumplimiento de los CPER.

En cuanto a la situación departamental, el gobierno también suscitó preocupaciones financieras. El Estado iba a transferir cuantitativamente importantes medios financieros para esta nueva gestión social (RMA, RMI, inserción profesional de minusválidos) y la gestión de carreteras. Ante todo, la plena aplicación de estas nuevas políticas locales tenía un coste dependiente de la coyuntura socioeconómica. En caso de contexto socioeconómico desfavorable, esta situación podía afectar la permanencia de recursos fiscales estables. En otro orden, el Estado planificó transferir la gestión de cerca de 20.000 km de carreteras. Sin embargo, estos departamentos fueron reticentes para solicitar esta gestión, resaltando la incertidumbre de su coste (gastos de mantenimientos) y la doble postura estatal. En este ámbito, el ejecutivo central podía traspasar las carreteras con un mal estado de mantenimiento, y quedarse con las vías más rentables económicamente (concesiones o la gestión del producto de las multas). De igual modo, esta argumentación departamental fue corroborada por el Tribunal de cuentas. A raíz de

²¹¹“El Plan Borloo” (proyecto de Ley de orientación y de programación de la ciudad 30.6.2004) se basaba en mejorar las políticas urbanas dándoles más cohesión social en materia de empleo, vivienda y en la promoción de la igualdad de oportunidades.

estos informes contables se recalcaba una efectiva y progresiva desinversión estatal en esta materia²¹². De manera específica, el gobierno central financiaba nuevas estructuras, olvidando simultáneamente la modernización de las redes existentes.

Pese a todo, esta nueva competencia departamental estaba sometida a la intervención del Estado y de la Región, durante la elaboración de nuevos proyectos viarios estratégicos (ejemplo la articulación de la construcción de carreteras con políticas intermodales de transporte). El Ministerio de Equipamiento a través de sus servicios desconcentrados, la DDE, *Direction Départementale de l'Équipement*, (Dirección departamental de equipamiento) tenía que racionalizar esta explotación de carreteras, marcada por la dispersión de competencias.

Ante estos grandes retos, los departamentos a través del ADF alertaban también de un incremento inevitable de su presión fiscal. Sus nuevas funciones y su adecuación con sus misiones tradicionales costosas (ejemplo de los SDIS, *Service Départemental d'Incendie et de Secours*, Servicio departamental de incendio y de socorro) complicarían la gestión global de todas estas misiones fundamentales²¹³. Como otra consecuencia, estas escalas postularon su rechazo en la firma de convenios, cuyos traspasos de competencia mostrarían una financiación desequilibrada (ejemplo de la gestión del personal de los TOS)²¹⁴. Por su parte, el Primer ministro reiteró sus planteamientos dando respuestas imprecisas en las interpelaciones formuladas por la mayoría socialista departamental. La gestión onerosa del RMI fue reevaluada por el Estado (en la ley de finanzas rectificativa de 2004). Al mismo tiempo, el gobierno se negó en facilitar una auditoria general del coste total de los traspasos de competencias.

²¹² Jean Marc Offner, (2004): "XII. Les transferts de competences dans le domaine des routes", *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, pág. 147.

²¹³ El SDIS en Francia es jurídicamente un establecimiento público a carácter administrativo que gestiona en un nivel departamental los zapadores bomberos.

²¹⁴ Maire Info 5.4.2005: "Epidémie régionale et 'départementale de refus de signer les conventions de transferts de personnels avec l'Etat". Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=5523>

Como otro punto de actuación, el gobierno impulsó la reorganización de los servicios departamentales desconcentrados²¹⁵. Su propósito consistía en dar más autonomía para los Prefectos departamentales, permitiéndoles adaptar su acción a las especificidades de su territorio (*circulaire 16.11.2004*). En esta hoja de ruta, los Prefectos departamentales tenían que preparar los traslados de competencias, – reduciendo su personal cuyas funciones son desdobladas – y diseñar eficientemente las fusiones de servicios (ejemplo de la DDE con la DDAF, *Direction Départementale d’Agriculture et des Forêts*, (Dirección departamental de agricultura y bosques). En definitiva, estas medidas afectarían a un total de 300.000 agentes, cuyo 10% de efectivos trabajaban en las Prefecturas. Ante todo, esta reestructuración de servicios intentaba conciliarse con los imperativos de servicios públicos locales, tema muy sensible en las zonas rurales despobladas (ejemplo de la crisis de los 263 electos de la Creuse).

En última instancia, el gobierno se proponía en recuperar su crédito perdido entre los electos municipales. El intenso debate parlamentario sobre la autonomía financiera, su impacto reservado en el resto de los territorios, y la mala situación económica y financiera, dificultaron sustancialmente este optimismo municipal. Los alcaldes temían perder fondos públicos tanto desde el Estado, como desde las regiones y los departamentos. Estos temores se agudizaron plenamente en el 87 Congreso del AMF, donde los pequeños alcaldes franceses manifestaron su claro descontento con la descentralización de Jean-Pierre Raffarin²¹⁶.

Las diferentes tendencias políticas coincidieron en criticar la reforma drástica de los servicios desconcentrados, y en acusar el Estado como “desorganizador” de las finanzas públicas locales. Los departamentos y las regiones – “asfixiados por sus nuevas cargas” – se centrarían en sus misiones obligatorias, desinvirtiendo por otro lado al nivel municipal. Con esta perspectiva realista se generó este destacado resentimiento municipal hacia un Estado que “abandona” o “estafa” estos mismos

²¹⁵ *Le Monde* 10.12.2004, “L’Etat lance la réforme de son organisation départementale en renforçant l’autonomie des préfets”.

²¹⁶ *Le Monde* 17.11.2004, “La colère des maires de la “France d’en bas” contre M Raffarin”.

entes locales. Las quejas del ex –presidente del AMF (UMP), Daniel Hoeffel se reavivaron contra las medidas financieras y las nuevas iniciativas de Jean-Pierre Raffarin.

La resonancia del 87 Congreso del AMF sintetizó sobre todo este profundo desencuentro del conjunto de los electos locales con el Acto II de Jean-Pierre Raffarin. La mayoría de electos locales “no soportaba” esta metodología descentralizadora, apoyándose en diferentes análisis y auditorías financieras que postulaban una descentralización hecha en el sentido del Estado²¹⁷. Particularmente, los electos locales se alejaron de Matignon, cuando observaron el desinterés del Estado por consensuar la reforma de la TP (informe “Rapport Fouquet” 2004)²¹⁸. A pesar de estas divergencias, este escepticismo local se sedimentó más con la aplicación incompleta de la perecuación, la reducción estatal de los subsidios locales y la lentitud gubernamental para promocionar la función pública territorial.

Como primer balance, Jean-Pierre Raffarin se destacó por introducir rápidamente una República descentralizada. Sin embargo, este proyecto gubernamental sufrió una doble erosión. Por un lado, estaba el desgaste político observado a través del poder parlamentario y local, que discrepaba sobre unos trasposos de competencias malamente compensados. En otro lugar, el contexto socioeconómico degradado influía en la sociedad francesa –inicialmente favorable a la regionalización – para señalar el reformismo insuficiente del ejecutivo.

De esta doble evolución se podía sacar algunas conclusiones. La descentralización en su aspecto funcional y financiero aparecía mal adaptada a las necesidades locales. Como otro indicador, la sociedad reactualizaba el debate sobre

²¹⁷ En este sentido se encontraba, Philippe Laurent (UDF), alcalde de Sceaux y presidente de la comisión de Finanzas de l’AMF, responsable del gabinete Phillipe Laurent Consultants: *Les Echos* 17-18.12.2004, “Taxe professionnelle: un triple malentendu à dissiper” Philippe Laurent; *La Gazette des communes*, 27.9.2004, “L’érosion des marges de manoeuvre financière des collectivités”, Gabriel Sanchez.

²¹⁸ Olivier Fouquet, (2004): *Commission de réforme de la taxe professionnelle: Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000633/0000.pdf>.

el papel del Estado del siglo XXI, resaltando su escasa modernización en los servicios públicos fundamentales (justicia, educación), y la inadaptación de su política económica. A través de la derrota regional UMP de 2004, se podía interpretar básicamente la descentralización y la reforma estatal como dos procesos mal encajados. En este sentido, Jean-Pierre Raffarin fue criticado por realizar una descentralización sofisticada, cuya naturaleza dificultaba la reforma del Estado central, y dentro un contexto socioeconómico delicado.

Como último argumento resaltamos la impopularidad creciente del ejecutivo Chirac-Raffarin desde 2004 (ejemplo de sondeos de TNS Sofres). Con este descontento social se podía señalar la falta de reactividad política del gobierno, acerca del replanteamiento de sus reformas. Sin embargo, la continuidad de esta etapa descentralizadora estaba sujeta a un cambio de Primer ministro.

II. EL REPLANTEAMIENTO DEL REFORMISMO CENTRAL CON DOMINIQUE DE VILLEPIN

La victoria electoral histórica de la izquierda en 2004, estigmatizó fuertemente un descontento hacia la acción reformista del gobierno. En teoría, Jean-Pierre Raffarin debía corregir sus errores de gestión, y responder a las principales preocupaciones ciudadanas. En este contexto, el análisis del referéndum sobre la adopción del Tratado de la Constitución Europea podía resaltar también los límites de esta República descentralizada.

2.1. El rechazo de la Constitución Europea y su encaje con las nuevas funciones del Estado nación

El día 29 de mayo 2005, Francia rechazó por 55% la adopción del nuevo Tratado de la Constitución Europea con 84 departamentos sobre 100 que votaron por el “no”. Para muchos analistas políticos, esta derrota debía interpretarse en una configuración nacional y como un mensaje crítico hacia la política europea.

Al nivel nacional, este seísmo político se situaba en el mismo sentido electoral iniciado por “el trauma” electoral del 21 de abril de 2002, o incluso relacionarlo con las elecciones regionales del 2004²¹⁹. Pero el contexto socioeconómico de 2005 fue menos favorable que en 2002. Esta situación facilitó particularmente la movilización social de la clase media y popular descontenta por la acción gubernamental y por las orientaciones institucionales europeas. A raíz de este resultado negativo, estas clases apelaban a un cambio de gobierno, y a la vez enfatizaban al PS –dividido en dos corrientes – cuya ideología tenía dificultades para compatibilizar directivas europeas junto con un nuevo modelo de Estado social, eso sí más viable.

Frente a esta debacle europeísta, los partidos contestatarios supieron relacionar la política europea como un actor importante dentro de la crisis socioeconómica gala. Explícitamente, la política financiera y neoliberal de la Comisión Europea fue denunciada por facilitar las deslocalizaciones industriales francesas. Los partidos de extrema izquierda, LCR, LO, los movimientos antiglobalización, el PCF y notables del PS (Laurent Fabius, Henry Emmanuelli, Jean-Luc Melenchon) estigmatizaron esta carencia de una Europa social, cuya orientación dismantelaba los regímenes de protección social, en vez de aportar alternativas para resolver el desempleo masivo. La propia realidad socioeconómica francesa – marcada por multinacionales en crisis (ejemplo: caso Alstom) o de altos directivos empresariales que se enriquecieron despidiendo personal vía deslocalizaciones – concretizaba en Francia el sentimiento de un incremento de las desigualdades sociales. Del mismo modo, la extrema derecha euroescéptica con el FN, de Jean Marie Le Pen, el MPF, *Mouvement Pour la France* (Movimiento por Francia) de Philippe de Villiers denunciaron esta Europa tecnocrática y ultraliberal, incapaz de relanzar el crecimiento económico y el bienestar social. No obstante, estos partidos reclamaban una Europa más política dentro de unas fronteras bien delimitadas. Como otros argumentos, esta derecha minoritaria centró sus ataques en denigrar los efectos inflacionistas del euro, y en rechazar la ampliación de la UE con Turquía²²⁰. También, el ejecutivo UMP expresó

²¹⁹ TNS Sofres 31.5.2005, “Un “21 avril” bis” Pascal Perrineau. (www.tns-sofres.com).

²²⁰ TNS Sofres 18.5.2005, “La question turque au coeur de la campagne”, Nonna Meyer observó una problemática sensible que tuvo su influencia en Francia, debida a la

un cierto malestar para clarificar su postura sobre la directiva Bolkestein (política de liberalización de los servicios públicos y del mercado laboral, caricaturado bajo la expresión gala el “fontanero polaco”, febrero de 2004).

A pesar del apoyo mayoritario del UMP, del UDF y del PS al sí, los franceses sancionaron también el déficit explicativo de estos partidos – “que afirman que hay que votar sí a la Constitución por el bien de Francia y de Europa” –, obviando de concretizar las ventajas concretas para los ciudadanos.

Finalmente este escrutinio electoral nos mostró de forma destacada, los límites de la política comunitaria europea y sus supuestos desajustes políticos con los intereses nacionales. Pese a los reproches franceses formulados hacia la Comisión Europea de Bruselas, los grandes estamentos políticos se destacaron por obviar una profunda reflexión sobre la nueva arquitectura funcional del Estado nación. Esta carencia de autocrítica política gala legitimaba la vigencia del Estado providencia, y a la vez cuestionaba fuertemente la orientación liberal de la UE. El voto referendario negativo de los Países Bajos por el Tratado junto con el “no” francés, y la subida regular del euroescepticismo en la Unión, manifestaron principalmente un desencanto por esta Europa que se edifica dentro de un contexto de crisis²²¹.

2.2. La reinserción por Dominique de Villepin del protagonismo estatal

Las sucesivas derrotas del UMP en 2004 y en el referéndum de 2005, interpellaron sus dirigentes sobre la naturaleza de su política, que precisamente se distanciaba de la ciudadanía. La República descentralizada fallaba por su escaso eco

exasperación de los franceses por una Europa que creaba nuevos frentes en vez de resolver los retos existentes. Ante la sensibilidad del tema, el propio Jacques Chirac y el UMP optaron por no pronunciarse claramente por la adhesión. Primeramente para evitar de vulnerar más las relaciones diplomáticas y comerciales con Turquía, y accesoriamente para no alarmar más una sociedad con un nuevo país competidor en el tema de los fondos europeos y la práctica del dumping social (www.tns-sofres.com).

²²¹ TNS Sofres 8.6.2005, “Un non franco-néerlandais de crise”, Bruno Cautrès, (www.tns-sofres.com).

social. Frente a esta desesperación social, Jacques Chirac nombró un enarca cercano sin mandato electivo Dominique de Villepin. Este nombramiento de un tecnocrático – defensor de la “*Grandeur de la France*” –, abrió muchos rumores sobre el nuevo sentido de la reforma del Estado. Con estas derrotas electorales, los franceses pretendían conservar su modelo social de Estado en sus grandes líneas. Además, este Estado no podía centrarse exclusivamente en una República descentralizada neoliberal y europeísta (problemática de la percepción francesa de Europa como una “amenaza” a su sistema de protección social, Michel Herbillon, 2005)²²². Ante la cercanía de las elecciones presidenciales de 2007, los electos locales temieron que el gobierno UMP siguiera más la mayoría social anteponiendo los intereses locales. La declaración de política general del nuevo titular de Matignon postularía las nuevas orientaciones gubernamentales.

2.2.1. La reorientación del proyecto gubernamental UMP

En la presentación de su programa gubernamental, Dominique de Villepin privilegió como prioritaria la disminución del nivel de desempleo. Como elemento justificativo, este Primer ministro estimó que el euroescepticismo galo procedía de la ausencia de una política económica comunitaria fuerte, capaz de favorecer el empleo en Francia.

Cuadro 2.2: Declaración de política general del Primer ministro Dominique de Villepin, Asamblea nacional (8.6.2005)

“(...) l’Europe ne se donne pas davantage les moyens de défendre son économie, sa richesse, son emploi. Personne ne peut comprendre qu’elle ne profite pas davantage des outils qu’elle a su mettre en place comme l’euro. Nous avons une monnaie forte. Donnons-nous aussi une politique économique forte. Donnons-nous les moyens de défendre une préférence

²²² Michel Herbillon, (2005): *La fracture européenne, Après le référendum du 29 mai: 40 propositions concrètes pour mieux informer les français sur l’Europe*. La documentation Française, Paris, pág. 47. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000424/0000.pdf>.

européenne, comme le font tous les autres blocs économiques”.

Traducción: “ (...) Europa no se da demasiados medios para defender su economía, su riqueza, sus empleos. Nadie no puede comprender que ella no se aproveche demasiado de los instrumentos de que ella puso en marcha como el euro. Nosotros tenemos una moneda fuerte. Démonos igualmente una política económica fuerte. Démonos los medios de defender una preferencia económica, como lo hacen todos los grandes bloques económicos”.

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones de Matignon.

Con estas palabras relativas al fracaso referendario europeo, Dominique de Villepin quiso describir un “no” coyuntural, cuyos electores mostraron su preocupación por una construcción europea demasiado rápida, y que ignoraba los asuntos sociales (ejemplo del futuro de los salarizados víctimas de deslocalizaciones de empresas y la situación de los agricultores penalizados por la reforma de la PAC, *Política agrícola común*). En definitiva, este resultado no debía interpretarse de forma dramática, sino dentro de un análisis exhaustivo para relanzar adecuadamente este proyecto europeo.

Con esta estrategia diplomática, Dominique de Villepin intentaba redorar el europeísmo galo deteriorado por la presidencia de Jacques Chirac ante los socios europeos y los franceses. Simultáneamente, este Primer ministro vaticinaba la vigencia de las funciones tradicionales del Estado-nación como complemento indispensable a las carencias políticas europeas (ejemplo del cumplimiento del interés general comunitario). A partir de este análisis, el ejecutivo apostó por relanzar el protagonismo clave del Estado en sus funciones económicas, siguiendo así los valores republicanos y sociales de 1789. En este discurso gubernamental fue muy significativo la ausencia de términos propios a la retórica de Jean-Pierre Raffarin como: “República descentralizada o de la cercanía”, “descentralización” o “regionalización”. La palabra “Estado” fue la más repetida en sus diversas facetas (de solidaridad, promoción de infraestructuras y de lucha contra las desigualdades territoriales). El Estado apareció especialmente como el epicentro regulador de las políticas europeas, árbitro del diálogo social y como asociado imprescindible de las políticas locales. Con esta interpretación, el Estado de Dominique de Villepin

pretendía reducir el desempleo juvenil y mejorar la situación laboral de los parados de largo duración²²³.

Como otro punto de liderazgo estatal, Dominique de Villepin querría relanzar la política industrial. En esta línea, el Primer ministro impulsó la creación de los “Polos de Competitividad” (*Pôles de compétitivité, Clusters*) y la AII *Agence pour l’Innovation Industrielle*, (Agencia para la innovación industrial). En los polos de competitividad, el ejecutivo proyectaba reunir *via* decisión CIADT, *Comité Interministériel de l’Aménagement du Territoire* (Comité interministerial de la ordenación del territorio) los intereses industriales y la investigación universitaria para concretizar proyectos locales de alto valor añadido. Con el nacimiento de la AII, se pretendía financiar proyectos en diversos sectores (ejemplos de las nanotecnologías, las biotecnologías, la energía renovable etc....).

En última instancia, el Estado de Dominique de Villepin prestaba especial atención a la defensa de los intereses estratégicos de las grandes empresas públicas como privadas (caso de las empresas energéticas estratégicas EDF-GDF *Electricité de France-Gaz de France*, Electricidad de Francia-Gas de Francia, la privatización próxima de redes de autopistas). Con esta atención se proyectaba el desarrollo de nuevas redes de carreteras y ferroviarias.

Todos estos ejes programáticos tradujeron una cierta impresión de renacionalización de la política económica, cuyos rasgos podían conllevar algunos acentos proteccionistas, bajo la expresión “patriotismo económico”. Sin embargo, esta orientación gubernamental debía conciliar la continuidad del Acto II de la descentralización y el derecho comunitario.

²²³ Sus soluciones se centran básicamente en ayudar y simplificar administrativamente la contratación laboral en las TPE (muy pequeñas empresas) y las PME (Pequeñas y medianas empresas) mediante: unos nuevos contratos laborales, (CNE, Contratos nuevos empleos que alivian las cargas sociales patronales que superan la contratación de la franja de 10 trabajadores) o el impulso del aprendizaje profesional, (Discurso de política general 8.6.2005).

2.2.2. El desarrollo de la conciliación conjunta de los intereses estatales y locales

Al iniciar su mandato, Dominique de Villepin privilegió reestructurar las finanzas públicas estatales. En el anterior gobierno, Jean-Pierre Raffarin defendía la descentralización para reformar el Estado y conseguir la reducción de los déficits públicos.

Desde 1979, Francia se distinguía por la votación parlamentaria de un déficit presupuestario, y cuyo incremento incesante traducía una honda preocupación política, social como económica. Según el diccionario de economía Foucher, el déficit presupuestario designa: el desequilibrio de las operaciones definitivas del presupuesto del Estado (= saldo negativo del “presupuesto por encima de la línea”)²²⁴ La continuación de esta política en el tiempo favorece el incremento del déficit público. El déficit público describe el excedente de cargas sobre los recursos del conjunto de todas las administraciones públicas (Estado, seguridad social y colectividades locales). Además, el déficit público constituye como uno de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht, que estipula que debe ser inferior al 3% del PIB (Producto Interior Bruto).

Accesoriamente a la resolución preliminar de esta problemática, este ejecutivo tenía que recomponer las funciones tradicionales del Estado, y serenar el proceso de descentralización.

2.2.2. a. El reequilibrio financiero de la administración estatal

Durante el gobierno de Jean-Pierre Raffarin, diversas recomendaciones postularon reformas financieras contundentes. El ministro de Economía y Finanzas, Nicolas Sarkozy respaldó un informe de Michel Camdessus, cuyas medidas destacaban soluciones neoliberales para frenar el endeudamiento estatal²²⁵. En este

²²⁴ Michel Bialès, C.Bialès, Rémi Leurion, y Jean-Louis Rivaud (1999): *Dictionnaire d'économie et des faits économiques et sociaux contemporains*, Foucher, Paris, pág. 164.

²²⁵ *Libération* 19.10.2004, “Sarkozy juge “absolument remarquable” le rapport Camdessus”.

documento, el autor postulaba una serie de proposiciones económicas y sociales, cuyo fin consistía en aligerar el coste del desempleo laboral (coste financiero de los jóvenes desempleados y de las prejubilaciones). Sin embargo, este informe fue muy desacreditado por la oposición y los sindicatos, que veían en estas propuestas neoliberales como una crítica frontal al sistema laboral de las 35 horas. Ante todo, el tratamiento de esta cuestión básica dependía en gran medida de la atenuación del déficit estatal, y de la paralela armonización financiera de las colectividades locales.

En el gobierno Raffarin III se proyectó la reforma del sistema de pensiones y, se intentó reducir los déficits relativos a los sistemas de protección social (ejemplos de las reformas del Ministerio de Sanidad dirigido por Philippe Douste Blazy)²²⁶. Sin embargo, la escasa profundidad reformista sanitaria no consiguió frenar estos desequilibrios financieros.

Ante este contexto inicial, el gobierno de Dominique de Villepin tenía que resolver la insuficiente creación de empleo, y reducir los costes de los sistemas de protección social. Por otro lado, los franceses suplantaban los intereses locales privilegiando el cumplimiento de las misiones tradicionales del Estado (sanidad el 63%, el empleo 60% y la Educación nacional y la investigación 53%)²²⁷. Particularmente, los franceses consideraban que el Estado gastaba mal su dinero público (73%), y por esta razón el ejecutivo central tenía que recentrarse en sus misiones principales. Además, este reclamo venía justificado por una situación social muy tensa. El poder adquisitivo de la clase media se estancó o se degradó, mientras que el gobierno neoliberal parecía socialmente “subordinado” a los intereses patronales. En esta visión crítica, los franceses criticaban al gobierno por ser menos

Michel Camdessus, (2004): “Le sursaut-Vers une nouvelle croissance pour la France”, Paris, La Documentation française (Collection des rapports officiels). En sus propuestas, Michel Camdessus recomendaba un nuevo contrato de trabajo más flexible, una tasación de los procesos de despidos, y una simplificación de la contratación de las PME.

²²⁶ *Le Monde* 26.10.2004, “Dossier médical personnel: les pièges d’une réforme”. Para reducir los déficits sociales se implantó: la reforma del seguro enfermedad y el no reembolso de ciertos medicamentos.

²²⁷ Sondeo, TNS-Sofres “Les français et l’argent public” 26-27.2.2005. Documento extraído a partir de: www.tns-sofres.com.

consciente de las consecuencias de las deslocalizaciones, siendo más activo para pedir mayor productividad laboral. Para solventar este cuadro, el reformista Dominique de Villepin no debía aparentarse en exceso con los intereses patronales, (muy reivindicativos con la reforma del mercado laboral), si no quería levantar fuertes contestaciones sociales. Pese a todo, los informes neoliberales se insertaron en la agenda gubernamental. El más destacado, fue el informe Pébureau.

- **Las recomendaciones financieras de Michel Pébureau**

En este documento, Michel Pébureau hizo un diagnóstico alarmista de la deuda pública, si no se adoptaba medidas financieras drásticas²²⁸. En sus propuestas para sanear este déficit, este banquero propuso una cura de austeridad para todas las administraciones públicas, cuya igual forma se extendería a las prestaciones sociales de los ciudadanos (todo esto dentro de un programa quinquenal que duraría hasta 2011).

Para llegar a este equilibrio, el informe aconsejaba que el ejecutivo no disminuyera el nivel global de las contribuciones obligatorias, y que afectara los ingresos excepcionales para pagar la deuda (ejemplo de los ingresos de las privatizaciones). Paralelamente, la Administración del Estado tendría que esforzarse para disminuir substancialmente sus gastos de funcionamiento, reduciendo el número de ministerios y sus servicios redundantes, así como el número de funcionarios. Bajo estos imperativos se rechazaba el remplazo automático de los efectivos que se iban a jubilar (vía procesos de informatización, el impulso de la Administración electrónica). Como otras recomendaciones, este informe promovía como norma

²²⁸Michel Pébureau, (2005): *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*. La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/0540044454/0000.pdf> .
(En 25 años, Francia multiplicó por tres su deuda pública, situándose a 1117 mil millones de euros a finales de 2005, es decir: un 66% del PIB con unos intereses de la deuda de 45 000 millones por año que equivale a la totalidad del producto del impuesto sobre la renta).

general la movilidad profesional de los funcionarios, y el incentivo salarial para el personal público que cumpliera objetivos predeterminados.

En lo que respecta las relaciones financieras ente el Estado y colectividades locales, la regla del equilibrio se imponía igualmente. El Estado empezaría por reducir sus dotaciones financieras para las colectividades territoriales (6.000 millones de euros en cuatro años, el 3,5% de los ingresos). Pero en contrapartida, el Estado no podría transferir nuevas cargas financieras para estos mismos entes. En definitiva la efectividad de estas medidas dependía de un mayor grado de autonomía subestatal, tanto en la gestión de sus ingresos como de sus gastos.

Por último, la reforma financiera debía centrarse en restablecer el equilibrio de los regímenes sociales. De manera urgente, el ejecutivo estaba invitado para ampliar la reforma de las pensiones en 2008, sanear las finanzas del seguro enfermedad y del seguro desempleo, todo esto dentro de un programa de evaluación permanente.

Esta síntesis ponía claramente de manifiesto la ausencia de una gobernación financiera de los diferentes ejecutivos galos. Ambos ejecutivos facilitaron la deuda como un instrumento de ingreso financiero. Más concretamente, estos gobiernos se despreocuparon de relacionar la reducción de la deuda con la dinamización del crecimiento económico. Con este análisis se reiteraba insistentemente la necesidad de reducir el número de funcionarios de la Administración del Estado y a la vez se exigía la simplificación de las escalas administrativas locales.

Ahora bien, la aplicación de esta disciplina financiera en su totalidad fue sujeta a caución por la fuerte sensibilidad social (tema de la reforma de las pensiones y el resto de prestaciones sociales), y por la insatisfacción relativa de los electos locales en sus diversas reivindicaciones (simplificación invisible de las escalas administrativas locales y descontento financiero por el coste total de la transmisión de competencias). Con este ambiente, el Primer ministro le incumbía insertar esta orientación.

- **La inserción de la nueva gobernación financiera**

Durante esta legislatura, Dominique de Villepin debía introducir una nueva cultura de gobernación financiera, cuyo eje correspondía aplicarse entre todos los actores. Esta situación suponía también una modificación de las relaciones financieras entre el Estado y la patronal (tema de las ayudas financieras importantes entre el Estado y los empresarios, cuyo informe Pébureau no destacó).

El principal dispositivo que el gobierno aplicó forzosamente, fue la inserción de la nueva ley de finanzas públicas, la LOLF del primero de agosto del 2001 como reemplazo de la ordenanza del 2 de enero de 1959. La antigua norma se caracterizaba por la indeterminación de la acción financiera del Estado respecto a sus relaciones financieras con las colectividades territoriales o la gestión de las prestaciones sociales. Con estas imperfecciones se concluía al incremento sustancial del déficit público. Adicionalmente, el derecho comunitario y la OCDE influyeron en los dirigentes franceses para realizar esta reforma financiera. De este modo se mejoraba la lectura de las cuentas públicas francesas, insertando la cultura del resultado con un mejor control de las políticas públicas.

En cumplimiento de todos estos imperativos fue adoptada la LOLF. Eso sí, dentro de un gran consenso general formado por las dos cámaras legislativas, la mayoría de la clase política y las instituciones públicas (Tribunal de cuentas y Consejo constitucional). Para diversos expertos financieros se valorada este nuevo instrumento como “la gran palanca”, que iba a provocar la reforma del Estado. A partir de este momento, esta transformación financiera podía afectar gran parte de las ramas del derecho público²²⁹.

Con esta apreciación financiera se suplantó la doctrina de Jean -Pierre Raffarin, cuya descentralización sería la principal impulsora de la reforma del Estado. Con la hipótesis de la LOLF se consideraba que fluidificaría las relaciones financieras entre el Estado y las colectividades locales. En este sentido, la LOLF traía profundos cambios en la elaboración de los presupuestos en el Parlamento y en los ministerios.

²²⁹ Olivier Gariazzo, (2006): “La LOLF et l’équilibre des pouvoirs”, *Revue française de finances publiques*, núm. 94, pág. 94 (véase la opinión de Robert Hertzog).

En efecto, esta norma elaborada anteriormente al Acto II pero de aplicación inmediata a partir de enero 2005, presentaba una serie de cambios muy importantes que afectaban: la preparación y la adopción de la ley presupuestaria, la modernización de la contabilidad pública, el conocimiento profundo de la ejecución de los gastos etc....

Lo más destacado, residía en la presentación de los créditos de los presupuestos generales, organizado mediante las “misiones” (34), los “programas” (132) y las “acciones” (614), siguiendo una finalidad del gasto.

Cuadro 2.3: Definiciones de los conceptos de la LOLF

LA MISIÓN	Un agrupamiento de un conjunto de programas que compiten a una misma política pública, y que puede depender de varios ministerios. Los créditos son votados por misión.
EL PROGRAMA	Abarca los créditos destinados a un conjunto coherente de acciones pertenecientes a un mismo ministerio. La suma de los créditos de programa es limitativa. En el programa están definidos una estrategia, unos objetivos concretos, así como los resultados esperados. En esta tarea se nombra un responsable de programa.
LA ACCIÓN	Se define como un elemento que compone el programa, y que precisa el destino del gasto. En el seno del programa, la repartición de los créditos entre las acciones es indicativa

Fuente: elaboración propia a partir de la Documentation française.

Con esta metodología de especialización de los créditos por programas (artículo 7), se restablecía la responsabilidad de los gestores públicos simplificando y afinando las cuentas públicas, y a la vez se imponía una verdadera cultura de control parlamentario de los presupuestos de manera más extensiva (ejemplo del derecho de

enmienda del artículo 47)²³⁰. Además, el Consejo constitucional legitimó este nuevo derecho parlamentario, complementándolo con el control presupuestario jurisdiccional *vía* el Tribunal de cuentas o el control administrativo.

Ante estos cambios, el Parlamento parecía salir fortalecido por su mayor capacidad en el control financiero de la política del ejecutivo. Por un lado se flexibilizaba la ejecución de los créditos presupuestarios, y por otra parte se exigía al gobierno un mayor rigor en el desarrollo de programas con resultados en las distintas administraciones. Con el cumplimiento de esta contrapartida gubernamental se concretizaría una elaboración presupuestaria más sincera que facilitaría: la eficiencia de las políticas públicas, – evitando los gastos financieros más injustificados – y correlativamente se redistribuiría estos créditos para proyectos locales más necesarios.

En cualquier caso, la LOLF se presentó como un potente instrumento para transformar el Estado y reequilibrar los distintos poderes de la V República. Su papel de clarificación en las cuentas públicas permitiría trasladar recursos estatales hacia proyectos locales más pertinentes, pese a ser un instrumento de recentralización financiera.

A pesar de todas estas esperanzas, la LOLF alimentó también diversas reservas entre especialistas financieros. Estos analistas temían que esta reforma se frustrase por la resistencia de las administraciones del Estado. Ante este contexto, el Parlamento podía emanciparse políticamente del ejecutivo, e implicarse a fondo en el control presupuestario *a posteriori*²³¹. Para hacer frente a dificultades relativas a la

²³⁰ Jean –Pierre Camby, (2006): “La LOLF et le Conseil Constitutionnel”, *Revue française de finances publique*, núm. 94, pág. 76. En el mismo sentido, Olivier Gariazzo, “La LOLF et l’équilibre des pouvoirs”, *art.cit.*, págs. 79-85; Robert Hertzog, (2006): “La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l’histoire des grands textes budgétaires: continuité et innovation”, *Revue française de droit administratif*, núm. 117, págs. 16-24.

²³¹ Nicolas Tenzer, *France: la réforme impossible*, *op.cit.*, pags. 246-247; cabe señalar la debilidad parlamentaria en manejar información procedente de la administración y su disciplina partidista con el ejecutivo, en caso de crisis. Aquí, el Presidente de la República dispone del derecho de disolución de la Asamblea nacional (art 12, de la Constitución del 4

gestión de la información presupuestaria, el Parlamento disponía de los peritajes del Tribunal de cuentas (artículo 58 de la LOLF). De esta forma, las cámaras legislativas mejorarían el análisis de los RAP, *Rapports Annuels de Performance*, (Informes anuales de resultados).

Sin embargo, la LOLF presentó accesoriamamente otras dificultades prácticas. Mathieu Conan (2006) retomó la postura de Alain Lambert que instaba a una revisión de la Constitución, respecto a la unificación necesaria de las cuentas de la seguridad social y del Estado en las leyes de finanzas. Especialmente, esta separación se consideraba problemática porque producía una doble discusión parlamentaria, y no tenía marcos de referencias sobre la situación real de las cuentas públicas. Además, estos dos tipos de cuentas eran cada vez más interdependientes año tras año. Como otras dificultades, la LOLF implicaba el nombramiento de responsables de programas, y la adopción de criterios de evaluación que permitiesen la buena gestión de las finanzas públicas²³². Como parte más complicada se situaba la delimitación de objetivos precisos y de indicadores eficaces de resultados. Esta dificultad procedía del establecimiento de criterios de calidad (noción subjetiva) sobre todo cuando se trataba de regir la financiación de servicios públicos²³³.

De la superación de esta gran complejidad práctica, y de la concienciación colectiva de todos los actores públicos para controlar y evaluar unas cuentas públicas “exactas, precisas y sinceras” se produciría la valoración de la LOLF. A través de esta evaluación, la LOLF podría suplantarse el Acto II de la descentralización como el elemento más influyente en la reforma del Estado. Básicamente, puesto que la LOLF

de octubre 1958.). Matthieu Conan, (2006), “La loi organique relative aux lois de finances n’entrera totalement en vigueur qu’en 2007”, *Revue du droit public*, núm. 1, págs. 34-36.

²³² Jean-François Calmette, (2006): “La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un texte, un esprit, une pratique”, *Revue française d’administration publique*, núm. 117, págs. 50-55.

²³³ (Por ejemplo: el servicio público de la justicia, cuya lentitud procesal puede revestir una de las dos soluciones. El “cero defecto”, que define una mayor atención temporal y de motivación en cada asunto, con el peligro de retrasar los siguientes juicios. Al contrario, si se adopta, el “cero retraso” no se retrasa la agenda de los demás juicios, pero se rinde una justicia expeditiva con más probabilidad de crear errores judiciales. Este caso de figura que presenta efectos hasta antinómicos, se puede extender a otros servicios públicos (ejemplo: de la definición de la rentabilidad administrativa de un funcionario de policía).

se diseñó como un dispositivo con una gran amplitud financiera, cuya meta afina las cuentas públicas y aproxima la eficiencia presupuestaria con los intereses económicos.

Ante esta nueva cultura de gestoría – que rompe con la gestión de medios de los presupuestos del Estado –, el ejecutivo de Dominique de Villepin introdujo nuevos accesorios para relanzar la economía. Las medidas financieras más destacadas fueron la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas (rebaja del número de tramos imposables pasando de 5 a 4), la limitación de la TP y la introducción del llamado “bouclier fiscal” (escudo fiscal)²³⁴. En estas diversas medidas, el ejecutivo impuso sus propios puntos de vista por encima de los intereses locales. En la reforma del impuesto sobre la renta, el ejecutivo privilegió fiscalmente más las altas rentas que las rentas medias. También, el ejecutivo Villepin creó el “escudo fiscal”, un dispositivo que limita al 60% la imposición total (local y estatal) sobre las rentas del contribuyente. En caso de superación de este límite, el contribuyente podía reclamar un derecho de restitución al Estado.

Por lo que respecta la reforma sensible de la TP, el gobierno de Dominique de Villepin limitó su progresión, estableciendo un techo del 3,5% del valor añadido para todas las empresas. Además, el ejecutivo tenía que compensar la pérdida de ingresos de este impuesto ante las colectividades locales, y apostó por escoger la tasa de aumento fiscal la más baja entre tres años en cada colectividad local (2004-2006). De todas formas, el gobierno inscribía su acción dentro del respecto del principio constitucional de autonomía financiera de las colectividades territoriales²³⁵.

Al concretizar estos cambios financieros de impacto estatal como local, el gobierno de Dominique de Villepin tenía que repensar las funciones tradicionales del Estado en el siglo XXI, y a la vez modernizar la presencia del Estado en las colectividades locales.

²³⁴ Pascal Jan, (2006): “La réforme budgétaire et fiscal au coeur de la réforme de l’Etat”, *Revue du droit public*, núm. 1, pág. 27.

²³⁵ Decisión núm. 2005-530 Consejo constitucional de 29.12.2005, que validó la reforma de la TP. En este aspecto, el juez constitucional reafirmó su vigilancia en censurar “*los actos legislativos teniendo por consecuencia necesaria de conllevar una alteración al carácter determinante de la parte de recursos propios de una categoría de colectividades territoriales*” y que no podían ser inferior al año 2003.

2.2.2. b. La redefinición funcional del Estado en las colectividades locales.

El espíritu del Acto II de la descentralización no se limitaba estrictamente a aplicar las leyes de la descentralización. También, la modernización del Estado descentralizado dependía de la reflexión sobre la nueva ordenación del territorio. Con la aplicación de la LOLF y la introducción de la cultura de resultados en las políticas públicas, los territorios aparecían en teoría con menos recursos, y a la vez sus decisiones políticas debían ser más eficientes (en términos de creación de empleo, respecto del medio ambiente o en el control de la presión fiscal).

En adelante, esta descentralización prefiguraba igualmente dos deseos: una redefinición de cada actor público en la ordenación territorial, así como la emergencia de un verdadero derecho autónomo en esta materia²³⁶.

Una de las características de la política de ordenación territorial francesa, residía en su carácter amplio. Tanto en su definición, así como en la participación de diversos actores públicos y privados, que utilizaban distintas ramas del derecho público (ejemplo derecho del urbanismo).

Históricamente la ordenación territorial designaba una política pilotada desde el Estado, cuya finalidad preconizaba la reducción de los desequilibrios demográficos y socioeconómicos entre regiones ricas y pobres. Como ejemplos más llamativos para facilitar la emergencia de capitales regionales, encontramos el impulso de grandes proyectos en materia de infraestructuras y políticas industriales (planos quinquenales). En esta lógica se creó la DATAR en 1963, cuya misión consistía en pensar y proponer soluciones territoriales al gobierno central²³⁷.

Progresivamente con las transformaciones de la sociedad francesa, la ordenación territorial amplió su zona de acción. En los años sesenta, la ordenación territorial se centraba en industrializar zonas regionales despobladas (ejemplo de las

²³⁶ François Lefebvre, (2003): *L'aménagement du territoire, Emergence d'un droit?*, L'Harmattan, Paris, págs. 11-22.

²³⁷ Jean-Luc Bodiguel, (2006): "La DATAR: quarante ans d'histoire", *Revue française de droit administratif*, núm. 119, pág. 403.

regiones del gran oeste). Posteriormente, esta política incorporó una misión de ayuda para las zonas víctimas de reconversiones industriales (sector de la minería, siderurgia y metalurgia). En los años noventa, la gestión interministerial privilegió el desarrollo de los barrios periféricos en las grandes ciudades, llamada *la Politique de la Ville* (Política de la ciudad). En adelante, la DATAR ambicionaba dinamizar la “revolución tecnológica”, y promover el desarrollo sostenible en los territorios²³⁸. Bajo los efectos del derecho comunitario y de la descentralización – con el principio de subsidiariedad –, el Estado central debía activarse fundamentalmente en la potenciación de la ordenación territorial, vía la simplificación de su intervencionismo multipolar, dejando así más iniciativas para las colectividades territoriales. En repetidas ocasiones, los diversos colectivos locales denunciaron el intervencionismo estatal “insuficiente o nefasto” en diferentes territorios²³⁹. En particular, los electos locales reprochaban al Estado central de imponer su propia visión de la ordenación territorial, sin consultar previamente con los dirigentes locales o de realizar políticas territoriales financiadas por los mismos territorios. Entre tanto, el Estado obviaba de evaluar sus propias políticas ante el Parlamento. Como ejemplo más significativo de indisciplina política como financiera del Estado hacia los territorios, hallamos la aplicación de los CPER²⁴⁰. Por lo demás, los electos locales criticaron incansablemente los escasos medios en materia de ordenación territorial (0,20% de los presupuestos territoriales), postulando sus dudas sobre la eficiencia del CIADT, junto con la gestión de los fondos financieros PAT, *Prime à l'Aménagement du Territoire* (Prima de la ordenación del territorio), el FNAT *Fonds National d'Aménagement du Territoire*, (Fondo nacional de ordenación del territorio) y de los fondos europeos.

En cualquier caso, el contexto descentralizador y europeo obligaba al gobierno de Dominique de Villepin a racionalizar de forma urgente en otros ámbitos. Como otros puntos encontramos: la legislación abundante de la ordenación territorial, las

²³⁸ Christel Alvergne, y François Taulette, (2002): *Du local à l'Europe, Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France, Paris, págs. 98-99.

²³⁹ En este sentido se destacaba: Jean Puech, *La démocratie confisquée, Paris gouverne, la France étouffe*, op.cit., págs. 61-64, y Adrien Zeller, *La France enfin forte de ses régions, Glossaire engagé de la décentralisation*, op, cit., págs. 37-41.

²⁴⁰ Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France*, op.cit., pág. 59.

finanzas públicas locales, y las intervenciones plurales de los diversos actores públicos como privados. Con la aplicación de esta hoja de ruta al nivel gubernamental, el Estado podía apaciguar las relaciones con sus territorios, o relegar a un segundo plano la crisis del Estado nación. En términos más concretos, el nuevo Estado descentralizado debía considerarse como “más modesto”, y focalizarse en sus misiones esenciales (ejemplo de la política de desarrollo en los territorios más desfavorecidos)²⁴¹.

De todos modos, aplicar esta serie de resoluciones en un país tradicionalmente jacobinista como Francia se dibujaba como una operación complicada. En primer lugar, cualquier cambio de mentalidad en la administración central necesitaba un cierto lapso de tiempo. Secundariamente, el gobierno de Dominique de Villepin debía reconquistar rápidamente las relaciones con los electos locales.

Para abrillantar la imagen del Estado central ante los electos locales, el ejecutivo UMP promocionó el policentrismo (el policentrismo es una componente de la ordenación territorial que instituye una organización territorial basada en varios centros, caso de la emergencia de una red urbana multipolar). Como ejemplos de esta concretización figuraban la dinamización de los “Polos de Competitividad” (*Clusters*) en zonas urbanas, y la introducción de los PER, *Pôles d'Excellence Rurale*, (Polos de excelencia rural). En ambos lados, el ejecutivo central pretendía dar más cohesión social, competitividad económica y diálogo político a todos los actores implicados en la ordenación territorial.

Paradójicamente, esta nueva filosofía de recomposición del territorio estuvo sujeta a diversas reservas. En primer lugar, el gobierno realizó en apariencia un “lifting” de las misiones territoriales del Estado europeizándolas, mediante un cambio de nombre y una ampliación de las funciones de la DATAR. Caso de la DATAR que se convierte en DIACT, *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Competitivité des Territoires* (Delegación interministerial para la ordenación y

²⁴¹ Jean- Claude Némery, (2003): *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, Paris, pág. 11.

la competitividad de los territorios) en 2006, y los CPER que se mudan en “*contrats de projets*” (contratos de proyectos) en 2007. Con estas transformaciones, el Estado pretendía ofrecer más iniciativas locales, insistiendo con una política anclada principalmente en la mejora de la atraktividad económica territorial (tras la degradación de la balanza comercial francesa en 2006).

En segundo lugar había que observar este desarrollo en la práctica (mediano plazo) buscando la postura real del Estado. El ejecutivo central podía descentralizar su poder de ordenación territorial, o bien suplantarlo políticamente el poder local mediante la imposición de líneas directrices y financieras. Como otros indicadores que lograban precisar un cambio de actitud estatal encontramos: el voluntarismo gubernamental para simplificar la legislación territorial y la gestión de los fondos europeos, o la evolución de los otros roces dialécticos entre el gobierno y las entidades locales (ejemplo del desarrollo de los distintos esquemas locales, caso de los SRDE , *Shéma Regional de Developpement Economique*, Esquemas regionales de desarrollo económico, y las políticas nacionales con impacto local).

2.2.2. c. El esquema de la acción socioeconómica estatal en los territorios

En este mandato, Dominique de Villepin rehabilitó el protagonismo al Estado en sus funciones económicas y de ordenación territorial, dentro de la ideología denominada “patriotismo económico”. Particularmente, esta expresión política surgió con la adopción de una nueva legislación “anti OPA, *Oferta Pública de Adquisición* hostil” (destinada a frenar la apropiación de grandes empresas francesas por fondos de capital extranjeros, “Asunto Danone”, Arcelor Mittal), y por la voluntad política de crear un gran grupo energético francés de talla mundial (fusión de las empresas GDF Suez)”.

- **. El contrato primer empleo (CPE) y la inexperiencia local**

Con estos ejemplos empresariales, el gobierno UMP intentó demostrar que la República descentralizada no significaba el pleno abandono competencial del Estado

en materia económica. En este mismo sentido, este gobierno proyectó aplicar ante la sociedad francesa el CPE *Contrat Première Embauche* (Contrato primer empleo)²⁴².

Durante la presentación de este nuevo mecanismo se alentó la contestación social, a través de importantes movimientos estudiantiles que pedían explícitamente la retirada del proyecto (primavera del 2006). El Primer ministro Dominique Villepin deseoso de luchar contra el desempleo juvenil, desestimó el diálogo con los agentes sociales y reavivó la confrontación de “las dos Francias”. Bajo esta expresión se diferenciaba “la Francia que quiere avanzar” (mediante políticas liberales) y la otra Francia que “retrocede” (defensa de un Estado social que rechaza la precariedad laboral).

Como otras consecuencias, la crisis del CPE alimentó un discurso sindical y estudiantil consensual, centrado principalmente en estigmatizar la institucionalización gubernamental y patronal de la precariedad laboral de los jóvenes, en vez de fomentar una política de contratos indefinidos. Del mismo modo, esta falta de diálogo social se resintió con la falta de postura nítida por parte de los electos locales. Estos responsables políticos podían perfectamente solicitar al gobierno el ejercicio de una experimentación local del CPE²⁴³. Con esta inexperiencia política, los electos locales perdieron una oportunidad para responder a necesidades socioeconómicas dispares. También, estos responsables desperdiciaron la posibilidad de efectuar un balance territorial sobre una política litigiosa por sus efectos desconocidos, antes de efectuar cualquiera generalización territorial.

Pese a su aprobación constitucional, la presión pública ejercida sobre el Presidente Jacques Chirac fue determinante para paralizar su aplicación. A raíz de este episodio, la postura unilateral de Dominique de Villepin demostró que actuaba

²⁴² Este proyecto estatal tenía por finalidad de facilitar la inserción laboral de los jóvenes menores de 26 años, dando como contrapartida a los empresarios la posibilidad de rescindir estos contratos de máxima duración es de dos años. Eso si, sin presentar los motivos de la ruptura y a cualquier momento. *Le Monde* 28.3.2006 (análisis del sondeo sobre el rechazo social).

²⁴³ *Courrier International* 16.3.2006, “Les Français sont hostiles au CPE car déçus par trop de promesses”. Entrevista de Jean Paul Fitoussi, presidente del Observatorio francés de las coyunturas económicas (OFCE). Según este dirigente, aplicar la experimentación en este proyecto es complejo, porque Francia es un país centralizado que carece además de una tradición experimental (www.courrierinternational.com).

por encima del diálogo social, y ciertamente de igual manera con los intereses locales.

- **. La descentralización discutida en las zonas urbanas**

Como segundo ejemplo que afectaba la credibilidad de la República descentralizada, se plasmó el tema de la gestión de la “*Politique de la Ville*” (Política urbana o de la ciudad). Esta expresión designa un nuevo terreno de acción competencial del Estado en materia de ordenación territorial, centrada más en rehabilitar y dinamizar los suburbios con grandes problemas socioeconómicos, situados principalmente en las grandes ciudades francesas. La génesis de esta nueva política territorial nació en 1982, tras los incidentes de Vaux en Velin (Lyon). En los años noventa esta nueva gobernación se erigió como prioridad nacional, bajo la creación de un cargo ministerial específico dedicado a la ciudad (ministro de *La Ville*, que sigue interdependiente con otros ministerios), y con la colaboración de autoridades desconcentradas²⁴⁴.

Sin embargo, la eficiencia estatal en estas zonas urbanas estaba muy debatida por un amplio conjunto de analistas, particularmente entre sociólogos y especialistas en políticas públicas. Si en los años noventa cabía cerca de 450 barrios difíciles, en la siguiente década la cifra ascendió a 900. Además, los habitantes de estas zonas estigmatizaban la labor simbólica del Estado en materia de renovación urbana – que se preocupaba más de destruir y reconstruir las torres de edificios más insalubres y antiestéticas –, en vez de privilegiar la lucha contra las discriminaciones laborales de los jóvenes (problema de la inserción laboral de los hijos de inmigrantes, y la falta de actividades económicas en estas zonas). También los responsables municipales y habitantes se quejaban de la falta de consulta previa procedente del Estado, acerca de la aplicación de nuevas políticas urbanas (ejemplo de las políticas

²⁴⁴ Philippe Estebe, (2005): “Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de << discrimination positive >>”, René Ballain, Dominique Glasman y Roland Raymond (dir.) *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, PUG, Grenoble. Documento extraído a partir de: www.acadie-reflex.org.

contractuales mediante contratos urbanos, de ciudad o de cohesión social). Según Philippe Esteve (2005), esta política urbana estatal formalizaba un “impasse democrático”, cuyo resultado ahondaría la fractura social como el fracaso de esta política urbana.

En principio, tras la introducción constitucional de la República descentralizada, el Estado tenía en teoría que reconsiderar su acción en estas zonas, promocionando y escuchando más los proyectos de los electos urbanos. A pesar de los incidentes de Clichy-sous-Bois (noviembre de 2005, extendidos a un gran número de barrios conflictivos franceses), estos hechos pusieron de manifiesto el fracaso de la política de integración de los hijos de inmigrantes, y a la vez los límites de la República descentralizada. Una parte importante de la sociedad y diversos electos locales coincidían en denunciar repetidamente la ineficiencia de las funciones tradicionales estatales. En este ámbito, la gestión central padeció críticas en materia educativa, económica y en su labor insuficiente para erradicar las discriminaciones raciales. Resulta sustancialmente problemática la función policíaca del Estado con Nicolas Sarkozy, cada vez más distante en el terreno social (ejemplo de la supresión “deshumanizadora” de la policía de proximidad en estas zonas urbanas).

- **. Las propuestas estatales en los territorios**

Pese al reconocimiento del principio de subsidiariedad, el gobierno de Dominique de Villepin dinamizó distintas iniciativas correctoras. Como orientaciones políticas destacamos: la potenciación de la HALDE (2004), *Haute Autorité de Lutte contre Les Discriminations*, (Alta autoridad para la lucha contra las discriminaciones), la promoción de la diversidad étnica francesa en los medios de comunicación, y la reafirmación de la aplicación de la Ley SRU *Solidarité et Renouvellement Urbains* (Solidaridad y de renovación urbana). Ante todo, la aplicación de la Ley SRU del 13 de diciembre 2000 levantó las protestas de diversos electos conservadores, básicamente por el desarrollo municipal de un 20% de viviendas sociales. En otro frente, una mayoría de alcaldes se mostró muy molesta

con la nueva ley de prevención de la delincuencia de Nicolas Sarkozy²⁴⁵. Durante los intensos debates parlamentarios, el ministro del Interior Nicolas Sarkozy tenía que convencer a los alcaldes franceses – “sobrecargados” de tareas impuestas por el Estado – de asumir una nueva obligación relativa a la prevención de la delincuencia, estipulada en el artículo L.2211-1 del CGCT:

“El alcalde compite por su poder de policía al ejercicio a las misiones de seguridad pública y de prevención de la delincuencia”.

Con este diseño, el alcalde tenía una función de animación y de coordinación de la política de la prevención de la delincuencia, más un derecho de información amplio de todas las infracciones cometidas en su territorio (por las fuerzas del orden y las autoridades judiciales). Por todas estas razones, esta ley levantó múltiples protestas entre magistrados, funcionarios de Educación nacional y trabajadores sociales²⁴⁶.

Ahora bien, esta ley de seguridad fue aprobada en las vísperas de las elecciones presidenciales de 2007, y sus consecuencias no trastocaban las problemáticas crónicas de los suburbios franceses. Además, esta ley podía contraer una confusión de responsabilidades policiales por parte del Estado. La supresión de la policía de proximidad resultaba ser problemática, especialmente en zonas urbanas con altos indicios de inseguridad. Al mismo tiempo, la Ley SRU ampliaba las misiones de policía a unos alcaldes, cuando estos municipios urbanos exigían del Estado más ayudas económicas.

Ciertamente, todas estas quejas municipales mostraron una “ley Sarkozy” que operaba más obligaciones para los alcaldes, en vez de ser una norma enriquecedora

²⁴⁵ *Le Figaro* 23.11.2005, “La loi SRU fair grincer les dents à droite”; *Le Monde* 23.11.2005, “Dominique de Villepin veut renforcer le pouvoir des maires”, cuyas intenciones gubernamentales desembocaron en la ley relativa a la prevención de la delincuencia: Loi núm. 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance “*Le maire concourt par son pouvoir de police à l’exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance...*”.

²⁴⁶ *Le Monde* 28.6.2006, “Le projet de loi sur la prévention de la délinquance objet de critiques” y Localtis info 23.2.2007: “Le rôle “central” du maire prend forme” (este último colectivo reivindicaba el respecto del secreto profesional acerca del tratamiento social de los delincuentes, y rechazaba su conversión en un órgano de transmisión de información social de estas personas a los alcaldes y a la policía, www.localtis.info).

del Acto II de la descentralización. En este aspecto, se podía recordar la costosa gestión de tareas estatales por parte de funcionarios municipales (ejemplo de la gestión de los documentos nacionales de identidad y pasaportes)²⁴⁷. Como otras consecuencias, estas funciones alteraban las finanzas municipales – acaparando ingresos municipales por esta gestión – y alejaban el alcalde en el desarrollo de su política de proximidad con los administrados. Con esta política interior local, el Estado intentó mantener su influencia hacia unos municipios difíciles, cada vez más dependientes de la financiación central. Sin embargo, esta estrategia estatal se enfrentaba continuamente al descontento asociativo de estos electos, cuyas reivindicaciones pedían expresamente al Estado resolver esta urgencia social.

A través de la Ley SRU se reiteraba la existencia de una cierta cultura jacobina del Estado hacia los municipios. Por otra parte, esta norma simbolizaba un contrasentido más en la afirmación de la República descentralizada.

2.3. El reconocimiento político del ejecutivo Villepin

Ante los retos fijados por Jacques Chirac, Dominique de Villepin apostó sobre todo por disminuir el déficit público. En hechos concretos, el descenso del déficit público consiguió relanzar la actividad económica, gracias a la reducción consecuente de la cifra de funcionarios (15.000 puestos de agentes del Estado suprimidos y no reemplazados para 2007)²⁴⁸. Sin embargo, estas transformaciones fueron consideradas por diversos expertos económicos como unas repuestas “tibias”, puesto que no se acentuaba suficientemente la reducción numérica de funcionarios (supresión de 33.000 funcionarios en cinco años). Con esta limitación se impedía la reducción drástica del déficit público.

²⁴⁷ Mohamed Tabit, “Les attributions exercées par les mairies au nom et pour le compte de l’Etat”, Association des Maires des Grandes Villes de France, Etude núm. 219, juillet 2007, págs. 9-10.

²⁴⁸ *Le Figaro* 13.6.2006, “Projet de Loi de Finances de 2007”.

Por otro lado, el final del mandato de Dominique de Villepin se caracterizó por la mejora del contexto económico, cuya consecuencia se reflejó en la producción de ingresos fiscales extraordinarios. De todos modos, Francia tenía que resolver con urgencia el déficit financiero de las distintas ramas de la seguridad social (seguro enfermedad, y el régimen de la vejez muy deficitario), según el Tribunal de cuentas (informe anual de 2006). En este ámbito, los presupuestos de 2007 redujeron en 2000 millones de euros el déficit del seguro enfermedad. Pese a esta reducción, la situación financiera global de la seguridad social seguía siendo muy degradada²⁴⁹. Entre tanto, esta degradación se compaginaba con los diversos dispositivos presupuestarios de 2007, cuyo optimismo gubernamental pretendía llevar el déficit público al 2,5% del PIB.

Paralelamente, este saneamiento progresivo del déficit público francés tendría sus consecuencias sobre la dinamización de la descentralización. Durante todo este mandato, este Primer ministro intentó reconciliar pragmáticamente las relaciones entre el Estado y las colectividades locales. Su predecesor había conseguido deteriorar estas relaciones, imponiendo una “descentralización imposición” (ejemplo de privilegios financieros acordados a los electos locales “reticentes”, si firmaban rápidamente diferentes convenios de traspasos de competencias)²⁵⁰.

En esta nueva etapa, Dominique de Villepin redimensionó las nuevas orientaciones de la ordenación territorial, incentivando más el diálogo con los electos locales a través de diferentes proyectos relativos a los polos de competitividad y los PER (sobre todo en la promoción de los recursos naturales, turísticos y culturales). A título complementario, el gobierno central quiso relanzar la asociación local entre actores públicos y privados, específicamente en diversos proyectos industriales como de revitalización rural.

²⁴⁹ *Les Echos* 25.9.2006, “Le déficit prévisionnel de la Sécurité sociale ramené à 8 milliards en 2007” (www.lesechos.fr).

²⁵⁰ *Maire Info* 13.4.2005: “La “prime à la signature” des conventions de transferts promise par le Premier ministre n’est pas constitutionnelle, estiment les présidents PS de conseils généraux et régionaux”. Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=5555>

Al margen de estos avances locales, el Acto II de la descentralización seguía vehiculando diversas reivindicaciones financieras junto con diversos interrogantes relativos a su reparto de competencias.

2.3.1. La permanencia de las reivindicaciones financieras locales

Durante este mandato, Dominique de Villepin intentó mejorar las relaciones entre el Estado y las colectividades locales. Pero la proximidad de la elección presidencial de 2007, descartó cualquier proyecto legislativo sobre la reforma de la fiscalidad local.

Como compensación a esta deficiencia local, el Primer ministro apostó por modernizar la función pública territorial (Ley relativa a la función pública territorial del 19 de febrero de 2007)²⁵¹. A pesar de su difícil gestación parlamentaria, los electos locales consideraban imprescindible esta normativa para potenciar la descentralización. Particularmente, esta ley venía corregir el difícil reclutamiento de un personal territorial competente (inadecuación de los puestos de trabajo con la formación de los candidatos o por las remuneraciones escasamente atractivas). Con esta ley se flexibilizaba las condiciones de incorporación de un personal procedente del sector privado. En este nuevo ámbito se tomaba en consideración la experiencia profesional, se facilitaba y pagaba un derecho de formación, junto con unas mayores garantías de promoción profesional.

De hecho, esta reforma importante no consiguió eclipsar la problemática modernización de la fiscalidad local. De manera especial, las colectividades que administraban importantes competencias empezaron a resentir los efectos de la reforma de los déficits públicos, y a reconsiderar sus políticas de inversiones.

²⁵¹ Localtis info 8.2.2007: “Les territoriaux ont enfin leur loi!” (www.localtis.info).

2.3.1. a. La mejora de la autonomía política y financiera regional

En ausencia de la reforma de la fiscalidad local, los Consejos regionales habían experimentado alzas muy significativas de su presupuestos, sobre todo en 2005 (+23,5% del producto votado)²⁵². Frente a esta situación, el gobierno criticó duramente la gestión de los ejecutivos regionales socialistas, acusándolos de ser “rupturistas” (por romper con el aumento moderado de los presupuestos regionales antes de 2005) y por favorecer la presión fiscal.

Posteriormente a 2005, la presión fiscal se ralentizó (7,4% de media para 2006). Sin embargo, esta evolución fiscal relanzó el debate tras la alza fiscal en Ile-de-France y de la *Région PACA, Provence-Alpes- Côte-D’Azur* (véase Tabla 2.3). La mayoría de los ejecutivos regionales (PS) junto con Alsacia (UMP), recalcaron reiteradamente que esta descentralización imponía nuevas obligaciones regionales. También, estos electos recordaron que durante muchos años se hizo un labor de contención fiscal moderado. En adelante con la nueva descentralización, esta presión fiscal vendría justificada para afrontar adecuadamente la gestión de numerosas competencias diversas (política ferroviaria, de formación profesional, infraestructuras portuarias etc...). Además, esta situación se prolongaría en el tiempo según diferentes informes, que inauguraban próximas dificultades financieras para las regiones.

El más alarmista procedía de la agencia de notación Moody’s, que valoraba de positiva la situación financiera regional gala a nivel europeo²⁵³. Pero, esta agencia observaba una degradación progresiva de sus márgenes de maniobra. Por ejemplo, entre 1995-2005 las regiones vieron degradarse su nivel de ahorro de gestión (de 47% a 34% de los gastos de administración). Mientras que los gastos de inversión mermaron la autofinanciación (99% en 1999 contra 87% en 2005).

²⁵² Datos del Ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire/ DGCL “La Fiscalité Régionale en 2006”, Dexia Crédit Local “Finances Locales en France, septembre 2005, pág. 14.

²⁵³ Etude Spécifique Mars 2007: “Sans réforme majeure de leur système de financement, Moody’s anticipe une détérioration des performances financières des régions françaises à moyen/ long terme”, Moody’s Investors Service (www.localtis.info).

Tabla 2.3: La evolución de las tasas de imposición en Francia metropolitana de 2004-2006 (en %)

REGIONES	TAXE SUR LE FONCIER BÂTI	TAXE SUR LE FONCIER NON BÂTI	TAXE PROFESSIONNELLE	3 TASAS
Alsace	+ 5,2%	+5,1	+4,4	+4,6
Aquitaine	+17,4	+16,8	+16,8	+17,0
Auvergne	+30,1	+30,0	+30,0	+30,0
Bourgogne	+52,6	+52,6	+76,9	+66,6
Bretagne	+20,2	+20,1	+29,9	+26,2
Centre	+15,7	+15,7	+23,6	+20,5
Champagne Ardenne	+11,6	+9,8	+17,4	+15,1
Franche Comté	+27,7	+27,5	+27,5	+27,5
Ile de France	+46,5	+46,7	+68,6	+59,4
Languedoc Roussillon	+81,2	0.0	+80,5	+80,5
Limousin	+3,2	+3,2	+3,8	+3,5
Lorraine	+17,0	+17,3	+16,8	+16,9
Midi Pyrénées	+22,4	+22,7	+25,6	+24,2
Nord Pas de Calais	+17,1	+16,9	+18,2	+17,9
Basse Normandie	+16,3	+16,4	+25,0	+21,3
Haute Normandie	+10.0	+10,0	+15,0	+13,1
Pays de la Loire	+17,9	+17,8	+ 22,1	+20,7
Picardie	+25,8	+14,6	+38,6	+33,6
Poitou Charentes	+11,8	+11,8	+16,2	+14,2
Provences Alpes Côte d'Azur	+59,5	+58,9	+69,2	+65,8
Rhône Alpes	+14,3	+14,1	+14,2	+14,2
Francia Metropolitana	+27,7	+23,9	+31,7	+30,2
Metrópoli fuera de Isla de Francia	+24,8	+22,5	+27,1	+26,2
Metrópoli fuera de IDF, fuera de PACA	+22,0	+15,8	+23,2	+22,8

Fuente: Elaboración propia a partir Direction générale des collectivités locales/ DESL.

En cuanto a los indicadores restantes, estas cifras aparecían positivas. Particularmente, estos resultados incidían en un alto nivel de ahorro del 34% dentro de los recursos de la administración, en comparación con el resto de las colectividades galas cuya cifra ascendía al 24% para 2005.

Las regiones francesas disfrutaban ciertamente de una cierta flexibilidad en la fijación de tasas fiscales, una mayor libertad de acción en la afectación de sus recursos, unos ingresos fiscales estables y una flexibilidad fuerte en la gestión. Pero los gastos de administración empezaban a superar los gastos de inversión, y los ingresos fiscales pasaron del 66% al 38% en los gastos de funcionamiento. Además, el Estado limitó en la ley de finanzas 2006, al 3,5% del valor añadido el porcentaje de la TP regional (tasa que representa el 63% de los ingresos). Con esta revisión se redescubría un Estado que seguía alterando la autonomía financiera regional. A la vez, esta injerencia financiera tendría que ser remediada mediante unas dotaciones en descenso. De manera pesimista, estos electos regionales pronosticaban que esta compensación no sería integral.

De todos modos, el análisis de Moody's justificaba el alza de la presión fiscal regional provocada por el Acto II de la descentralización. Esto podía augurar el aumento próximo del endeudamiento regional, y la ampliación de las desigualdades regionales como consecuencias más notables.

En la casi misma postura se situaba igualmente el peritaje de Standard & Poor's, que reclamaba con insistencia una europeización financiera como política de las regiones francesas²⁵⁴. En su valoración – más optimista que la anterior –, esta entidad recalca varias tendencias.

En primer lugar, esta agencia intuía que las regiones francesas preservarían su vocación de inversora – debida a una gran flexibilidad estructural de sus gastos

²⁵⁴ “Les collectivités locales françaises: Une nouvelles gouvernance à inventer” Standard & Poor's 16.avril 2007, págs. 5-6 (www.localtis.info).

superior a las regiones europeas –, y a pesar de los importantes traspasos de competencias.

Por otro lado, esta exposición coincidía con el análisis del Moody's que recalca la degradación de la capacidad de autofinanciación de las colectividades locales, sobre todo si se introducía la reforma de la TP. Con esta situación, el Estado central seguiría siendo el primer contribuyente de las colectividades locales (ejemplo del 22 % del total de los gastos del presupuesto general 2007, que estaban destinados para financiar las nuevas de competencias).

Pese a todo, esta política estatal de reducción de déficits públicos y de ralentización de ingresos fiscales locales no dejaba de ser problemática, cuando se trataba de optimizar los gastos territoriales. Por estos motivos, este informe incitaba al Estado y el conjunto de las colectividades locales para pilotar conjuntamente esta misión de reducción del déficit público. Bajo este modo se impulsaría la autonomía financiera regional. Ante la dificultad de imitar ejemplos regionales europeos con características competenciales distintas, los autores del informe instaban que Francia se inspirase del modelo financiero español²⁵⁵. Particularmente, este análisis financiero destacaba la colaboración financiera estrecha entre el Estado y las CCAA. Como resultados, este análisis observó una reducción de los déficits públicos de forma estructural, el doblamiento del volumen presupuestario en diez años (representando el 36% de los gastos públicos y cerca del 15% del PIB), y una ampliación de los recursos fiscales regionales mediante cesiones de la TVA, *Taxe sur la Valeur Ajoutée*, (equivalente al IVA *Impuesto sobre el Valor Añadido*) renta y otros recursos. Además, esta gestión financiera se realizó con la incorporación en 2002 de importantes competencias (en materia de sanidad, educación y enseñanza superior). Estos traspasos competenciales se realizaron dentro de un contexto económico favorable (antítesis del ejemplo descentralizador francés), y no perjudicaron a la economía. Por todos estos motivos se valoró el ejemplo español por concretizar este contrato de confianza entre el Estado y las CCAA, y por posibilitar

²⁵⁵ “Les collectivités locales françaises: Une nouvelles gouvernance à inventer” Standard & Poor's 16.avril 2007, págs. 8-9. Documento extraído a partir de www.localtis.info.

una revisión de este pacto financiero (2008). En el seno del ARF, su presidente Alain Rousset se lamentó igualmente, que el ejemplo español no inspirase el gobierno central para adoptar una nueva gobernación hacia las regiones²⁵⁶.

Por otra parte, los informes financieros gubernamentales intentaron minimizar los sobrecostes de estas innovaciones competenciales regionales – catalogado como un “incidente de rodaje” – que pronto recubriría la normalidad. Particularmente, desde el Ministerio del Interior a través de la DGCL, *Direction Générale des Collectivités Locales* (Dirección general de las colectividades locales) se menospreció la reforma de la fiscalidad local. Esta actitud conservadora se plasmó de nuevo con los duros enfrentamientos entre la ARF y el gobierno de Dominique de Villepin sobre la gestión de los fondos europeos (2006). Inicialmente, el ejecutivo central no tenía la menor intención de ceder la gestión exclusiva de los fondos europeos al ámbito regional, pretextando que esta situación no existía al nivel europeo. En este sentido, el Estado central podía gestionar estos fondos o bien lo hacía en cogestión con las colectividades locales.

Oportunamente, la experimentación solitaria de esta gestión en Alsacia (2002) y su aprobación senatorial relanzaron este debate entre los regionalistas²⁵⁷. Durante el examen del proyecto legislativo sobre la descentralización de los fondos europeos, una enmienda gubernamental fue votada por el Senado, cuyo resultado confiaba la gestión regional de estos fondos bajo esta condición:

²⁵⁶ Deuxième Congrès de l'ARF Dijon- Discours d'Alain Rousset 15.12.2006. En particular este dirigente regional alaba el proceso de regionalización iniciado por Felipe Gonzalez (1986) y sus efectos muy positivos en materia desempleo y de desarrollo económico en Cataluña y en el País Vasco gracias a los clusters. Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr.

²⁵⁷ Sénat núm.161, 17.1. 2007: “Rapport fait au nom de la commission des finances des Lois constitutionnelles, de legislation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens”, par Mme Catherine Troendle. Esta senadora destacó que la gestión de los fondos europeos por Alsacia fue “*muy concluyente: en términos de gestión, la región no hizo menos bien que el Estado, pero sobretudo ganó en rapidéz, animación y proximidad*” (Localtis info 19.1.2007: “La décentralisation des fonds européens revient à l'ordre du jour”). Disponible en: <http://www.senat.fr/rap/106-161/106-1611.pdf>

*“que todos los departamentos situados en el territorio deán su acuerdo”*²⁵⁸.

Esta actitud rememoró la estrategia “antiregionalista” del Senado en la desclasificación de las regiones como actor principal de las políticas económicas. Al mismo tiempo, había que tener en cuenta que esta concesión política venía para compensar la reducción financiera drástica del Estado en los CPER para el periodo 2007-2013²⁵⁹. En esta misma dirección, Alain Rousset (ARF) denunció estos subterfugios financieros del Estado, resaltando la conducta estatal de los Prefectos de Región (caso del entorpecimiento prefectoral en la política regional a través del SRDE).

En lo que respecta el proceso de regionalización, esta corriente seguía subordinada a las expectativas de la reforma fiscal. Desde el informe de Michel Pébureau, el Estado repetía que las regiones debían asumir la reducción de los fondos europeos como estatales. En consecuencia, estas regiones tenían que costear estas nuevas competencias y sin tener una alternativa financiera aceptable. Por otro lado, los representantes estatales aseguraban garantías financieras para las regiones, particularmente en el desarrollo de los polos de competitividad. Sin embargo, esta política innovadora del Estado levantó muchas críticas entre los regionalistas. Entre los defensores más destacados de la regionalización se situaba Christian Blanc (Prefecto y antiguo presidente de Air France). Christian Blanc observaba que la reforma del Estado descentralizado no cumplía con las expectativas socioeconómicas. Por esta razón, Francia producía el sentimiento social de estar en declive²⁶⁰. A partir de este diagnóstico se desprendía la necesidad fundamental de emprender una modernización social junto con una profunda reforma del Estado. Especialmente, este reformista acusaba la burocracia parisina de impedir la regionalización, mediante la conservación de los ejes esenciales que constituyen la

²⁵⁸ Localtis info 24.1 2007: “Le Sénat adopte le projet de décentralisation des fonds structurels européens” (www.localtis.info).

²⁵⁹ Localtis info 19.7.2006: “Les régions dénoncent un tour de passe-passe”. Las nuevas ayudas (2007-2013) son de 9,669 millones de euros con una reducción de 10. 000 millones de euros respecto al periodo anterior.

²⁶⁰ Christian Blanc, (2006): *La croissance ou le chaos*, Odile Jacob, Paris, págs. 188-189.

política económica (microeconomía como macroeconomía). Como ejemplo muy significativo de este estado de espíritu, Christian Blanc se focalizó en la dirección política de los polos de competitividad, cuya importancia podía ser clave en la dinamización del crecimiento económico (ejemplo de la política de los *clusters*)²⁶¹. Esta política consiste en asociar la investigación universitaria con empresarios especializados en un sector determinado, dentro de un objetivo de desarrollo industrial de productos mercantiles con alto valor añadido. En adelante, Christian Blanc observaba que los países más competitivos serán precisamente aquellos que dispondrán de unas regiones con esta cultura empresarial. Como ejemplos planetarios significativos encontramos: el éxito de la multinacional finlandesa Nokia, los *clusters* españoles en País Vasco y en Cataluña (telecomunicaciones, textil o agroalimentaria) y numerosos ejemplos industriales en Estados Unidos.

Retrocediendo al caso francés, Christian Blanc se mostró muy reservado (excluyendo el caso aislado de los *clusters* de Grenoble). En su opinión, tal como estaba organizada la segunda descentralización era casi imposible sacar pleno rendimiento económico desde los *clusters*. En su argumentación, dos hechos destacados obscurecían la descentralización. La primera constatación describía unas regiones francesas carentes de una suficiente autonomía financiera como política. Particularmente, estas regiones no disponían de plenas competencias microeconómicas esenciales para impulsar la economía de la innovación²⁶². Como segunda consideración, Christian Blanc resaltó las deficiencias de la universidad francesa y su necesidad simultánea de emprender reformas estructurales. Como puntos críticos, este análisis resaltó la falta de un funcionamiento autónomo de la universidad (problemas derivados en el reclutamiento cualitativo del personal investigador y con salarios atractivos), y la actitud conservadora del Estado acerca de la minusvaloración de la enseñanza superior (caso único en la OCDE, donde el presupuesto por alumno universitario es inferior al alumno de la enseñanza secundaria). También, la actitud conservadora del Estado central se concretizó

²⁶¹ *Ibidem*, págs. 75-106.

²⁶² *Ibidem*, pág. 189.

mediante la promoción de diversas reformas universitarias, cuyas consecuencias levantaron regulares oposiciones sociales y alteraron este esfuerzo reformista (crisis de los investigadores del 2004, la desestimación de la reforma de la autonomía universitaria de Luc Ferry, la no modernización del CNRS, *Centre National de Recherche Scientifique*, Centro nacional de investigación científica, o la crisis del CPE). Todos estos episodios construyeron una desconfianza recíproca y crónica entre el mundo universitario y el reformismo editado por otras élites más prestigiosas (procedentes principalmente de las grandes escuelas superiores no universitarias).

Por todos estos motivos, Christian Blanc anticipaba una injerencia nefasta e improductiva del Estado en los polos de competitividad (ejemplo de la mala gestión tecnocrática del “*Plateau de Saclay*” Meseta de Saclay), en detrimento de las regiones más capacitadas para pilotar los actores públicos y privados. También esta opinión pesimista se construía por la falta de modernización de la fiscalidad local, cuyos efectos perjudicaban el desarrollo competencias microeconómicas regionales.

Detrás de todas estas evoluciones, estas élites francesas junto con el grupo departamental demostraron una cierta convergencia política para frenar la regionalización. Particularmente, estas deficiencias financieras regionales podían afectar al desarrollo normal de los polos de competitividad, y a la vez cuestionar la utilidad real del Acto II. En este sentido, la ARF reivindicaba continuamente al Estado una clarificación de sus competencias económicas y financieras, y una disminución de sus injerencias políticas dentro de las políticas regionales²⁶³. Por esta razón, miembros destacados del ARF, caso de Ségolène Royal culparon al gobierno UMP de frenar de forma deliberada la regionalización por consideraciones partidistas, y de hundir la imagen de la descentralización ante los ciudadanos²⁶⁴.

²⁶³ Deuxième Congrès de l'ARF Dijon- 14.12.2006 Intervention de Ségolène Royal Presidente de la Région Poitou-Charentes.

Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr.

²⁶⁴ Sondeo de la Gazette des Communes (diciembre 2006) que observa un 45% de los franceses afirman que la descentralización fue muy lejos, y un 54% que no fue acompañada de medios financieros suficientes.

2.3.1. b. La consolidación territorial de la escala departamental

Con la nueva descentralización, la escala departamental consiguió principalmente fortalecerse en sus competencias sociales. Sin embargo, esta característica departamental no provocó una pérdida de influencia en materia económica más favorable para las regiones. Paralelamente, los departamentos al igual que las regiones conocieron un aumento importante de su presión fiscal (+ 4,3% en 2005 evolución global de los cuatro impuestos) y confirmado en 2006 (Carta 2.1)²⁶⁵. Esta acumulación de numerosas tareas sociales dificultaba una gestión serena. Sus costes de gestión eran dependientes de la coyuntura económica y del envejecimiento de la población. Para solventar estas dificultades, los responsables departamentales suscribieron créditos que incrementaron la presión fiscal²⁶⁶. A corto plazo, los expertos financieros no anticipaban una reversión de tendencias, y prefiguraban más bien serias dificultades financieras para los departamentos.

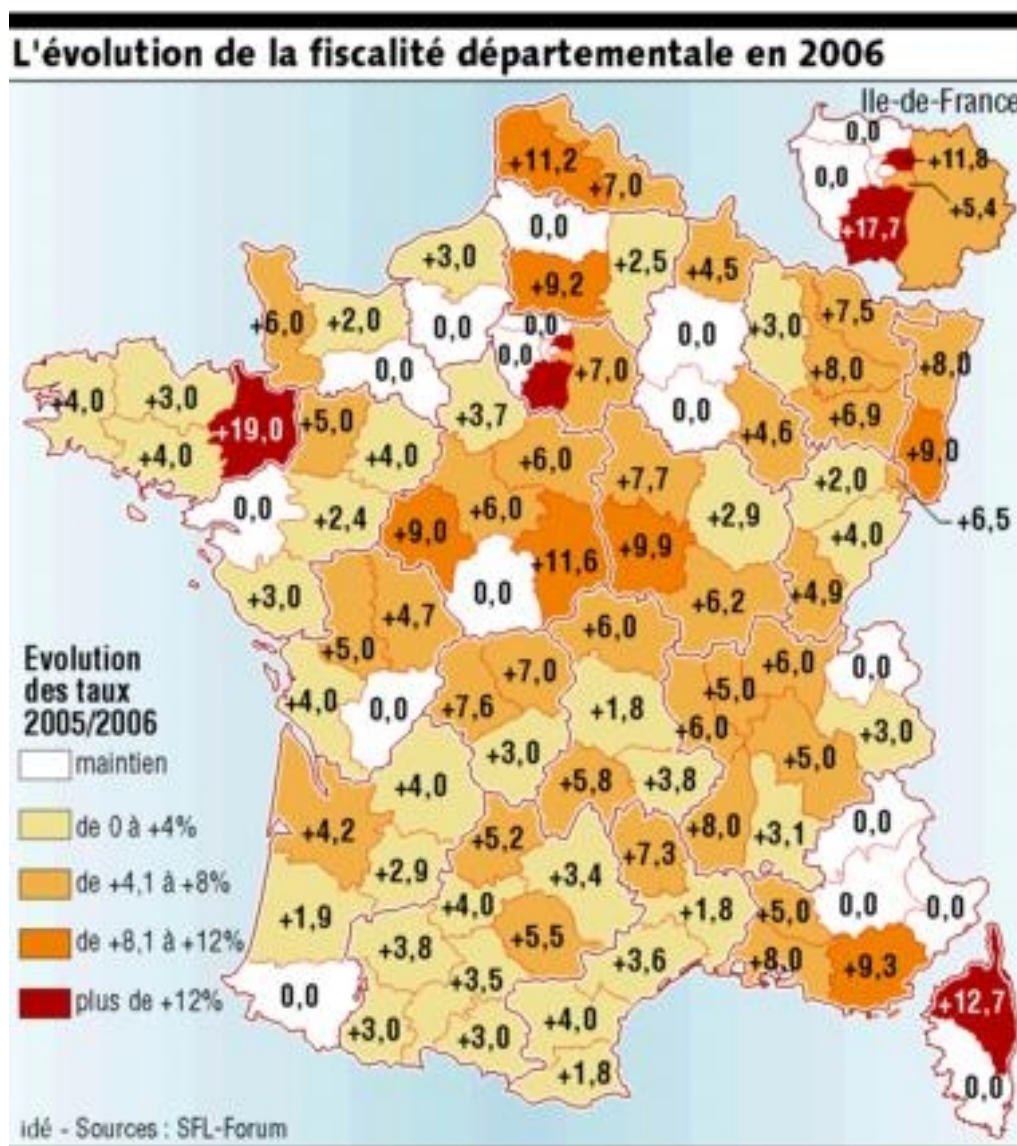
Por su parte, el gobierno central defendía una justa actuación para minimizar estas dificultades. En este orden, el ministro responsable de las colectividades territoriales, Brice Hortefeux se apoyaba en los trabajos de la CCEC, *Commission Consultative d'Evaluation des Charges* (Comisión consultiva de evaluación de las cargas, de los traspasos de competencias) y del informe senatorial Jean-Pierre Fourcade. En ambos trabajos se concluía como “leal y satisfactoria” la compensación financiera de los traspasos de competencias²⁶⁷. Como otra prueba suplementaria, el discurso gubernamental exponía sus esfuerzos financieros suplementarios hacia los departamentos (ley de finanzas de 2006, con la aportación de 300 millones de euros por la gestión de competencias nuevas 2005-2006).

²⁶⁵ Dexia Crédit Local, “Finances locales en France, grandes tendances 2004/2005” septembre 2005, pág.18; *Les Echos* 6.4.2006 “Les départements pris dans une spirale haussière”.

²⁶⁶ *Bulletin d'information statistiques* núm. 53-janvier 2007 “Les finances des collectivités locales depuis 20 ans”, DGCL, pág. 6, (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

²⁶⁷ *Démocratie locale* núm.103-novembre 2006, (lettre d'information de la DGCL, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, págs. 1,7). Documento extraído a partir de: www.dgcl.interieur.gouv.fr.

Carta 2.1: La evolución de la fiscalidad departamental en 2006



Fuente: Les Echos.

Sin embargo, este optimismo gubernamental no estaba compartido por la mayoría de los miembros del ADF y los parlamentarios. Ambos representantes coincidían en señalar la fragilidad de las finanzas departamentales, básicamente por la presencia de productos fiscales dependientes de la buena marcha del mercado inmobiliario (caso de los derechos de mutación DMT0, *Droits de Mutation à Titre Onéreux* (Derechos de mutación a título oneroso) que aumentaron en un 79% entre

2000-2005)²⁶⁸. También, el rendimiento de los ingresos departamentales provenía de la evolución fiscal en materia de carburantes. El Estado establecía la variación de la TIPP y superponía otras políticas públicas, como el ahorro energético y otras medidas relacionadas con la seguridad vial (ejemplo de la limitación de las grandes velocidades por carretera). Con todos estos imperativos, un contexto económico desfavorable auguraba una reducción sensible de los ingresos departamentales.

En regla general, los departamentos no resultaban especialmente beneficiados por la gestión de numerosas competencias sociales, cuyo coste podía ser muy elevado en periodo de crisis. Para reducir esta perspectiva, Augustin Bonrepaux (PS) y Marc Laffineur (UMP) propusieron al ejecutivo central que adoptase nuevas fórmulas de perecuación. Con este nueva perecuación se minimizaría la acumulación de entregas competenciales problemáticas para un solo Departamento, y se reduciría las desigualdades interterritoriales. Pese a esta alza fiscal “preventiva”, – que permitió mejorar la autofinanciación departamental de 13,3% a 15% (2005) –, los departamentos seguían sujetos todavía a los criterios estatales (ejemplo de los criterios relativos a los traspasos competenciales).

Para el senador Jean Puech (UMP Aveyron), esta actitud retrataba la persistencia de la cultura jacobina del Estado, cuya mayor preocupación se focalizaba en trasladar competencias problemáticas y costosas para las colectividades locales (ejemplo de la gestión del RMI)²⁶⁹. En este mismo sentido se destacaba la nueva gestión departamental de 17.000 km de carreteras, cuyo mantenimiento debía compaginarse con una una red de 360.000 km. A raíz de esta imperfección competencial y financiera, varios departamentos se atribuyeron la obligación de gravar la ocupación de los radares estatales en sus carreteras (ejemplos de Gironde, Aude, Seine-Maritime etc...) ²⁷⁰. Como respuesta a una posible vulneración estatal de

²⁶⁸ Rapport public 14.12.2006 commission des finances de l'Assemblée Nationale, présenté par Marc Laffineur (UMP, Maine-et-Loire) y Augustin Bonrepaux (PS, Ariège). Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3523.asp>

²⁶⁹ *Le Figaro* 4.11.2005, entrevista de Jean Puech, “Les administrations centrales résistent”

²⁷⁰ Localtis.info 27.3.2007: “L’Hérault décide d’appliquer une redevance sur les radars” (documento extraído a partir de: www.localtis.info).

su garantía de autonomía financiera, estos departamentos amenazaron por extender sus acciones litigiosas ante las jurisdicciones administrativas.

Independientemente a estos problemas financieros, los departamentos se destacaron de manera más positiva en la gestión de políticas sociales. En este ámbito se podía citar la ejemplar gestión del RMI, cuya acción permitió el tratamiento individualizado de personas en situación de exclusión social, y a la vez consiguió una disminución del número de Rmistas como titulares de estas prestaciones²⁷¹. A pesar de este éxito en materia social, su coste financiero por cada Rmista seguía siendo elevado, y perturbaba la serenidad financiera departamental a corto plazo.

2.3.1. c. La racionalización financiera intermunicipal y municipal

En lo que respecta el proceso de desarrollo de los agrupamientos municipales, *l'intercommunalité* (política mancomunitaria o intermunicipal) había conseguido extenderse en todo el territorio metropolitano.

Desde enero de 2007, Francia contaba con 2588 EPCI a fiscalidad propia (169 comunidades de aglomeraciones, 14 comunidades urbanas, 2400 comunidades de municipios y 5 nuevos sindicatos de aglomeración²⁷². En total los agrupamientos municipales reagrupaban 33.414 municipios con una gestión de 54,2 millones de habitantes. El 91% de los municipios cubría un 86,5% de la población, y era miembro de un EPCI. Entre los EPCI se destacaba el mecanismo de la TPU, que regía una población de 41,8 millones de habitantes. Al nivel territorial, las mancomunidades galas habían culminado su proceso de extensión (excepto en Córcega y Isla-de- Francia). En adelante, las nuevas exigencias de la política intermunicipal eran más de orden cualitativo

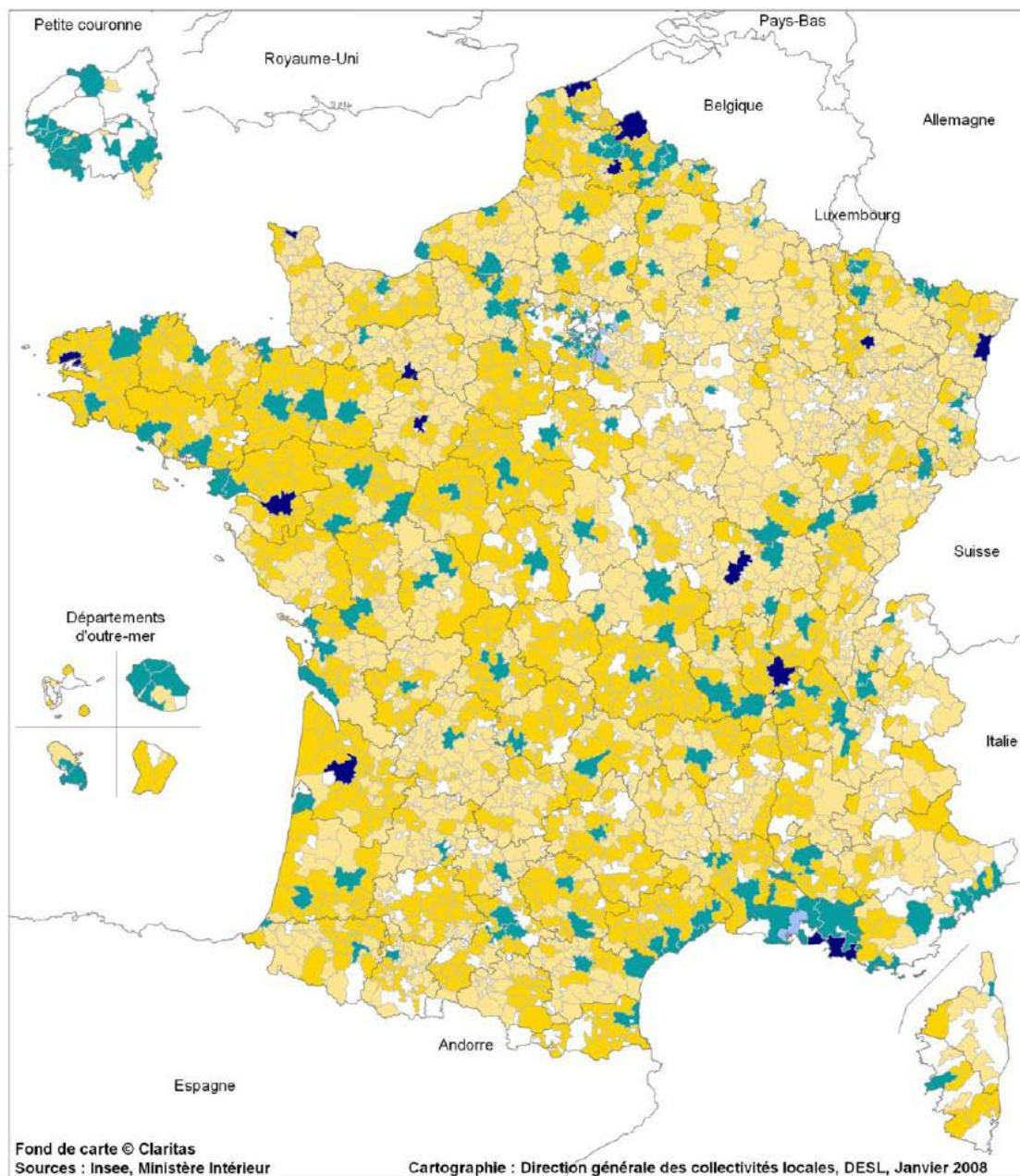
²⁷¹ Localtis info 9.3.2007: “Le nombre de Rmistes a reculé mais les dépenses ont augmenté”. En lo que concierna el coste de gestión del RMI, es inicialmente deficitario (cerca de 1000 millones de euros 2005 según datos del ADF (www.localtis.info); *Le Figaro* 4.11.2005, “Décentralisation: un milliard d’euros de déficit”.

²⁷² *Bulletin d’informations statistiques* de la DGCL núm. 54-Avril 2007 “L’intercommunalité à fiscalité propre en 2007” Dgcl, pág. 1. Documento extraído a partir: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

Carta 2.2: El desarrollo de la mancomunidad a fiscalidad propia en enero de 2008

L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2008

2 583 EPCI, soit 171 CA, 14 CU, 2 393 CC et 5 SAN ;
33 636 communes, soit 91,7 % des communes ;
54 557 940 habitants, soit 86,7 % de la population française.



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à taxe professionnelle unique (TPU)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

Des statistiques et des cartes sur les EPCI au 1^{er} janvier 2008 sont disponibles sur le site Internet de la DGCL, rubrique « Données chiffrées ». Vous y trouverez également la composition communale des groupements à fiscalité propre. www.dgcl.interieur.gouv.fr

En este sentido se insertó la postura contrastada del Tribunal de cuentas acerca de esta cooperación municipal. En términos de desarrollo, esta jurisdicción financiera valoró el éxito de la política intermunicipal como un paliativo contra la atomización de la carta municipal gala²⁷³. El hecho más destacado se situaba en materia de desarrollo económico, donde este mecanismo:

“ (...) permite evitar una competencia ruinosa concerniendo las condiciones de acogida ofrecidas a las empresas; y contribuye a mutualizar los riesgos ligados a implantaciones industriales y artesanales que son a veces precarias”.

Sin embargo, esta jurisdicción financiera señalaba diversos puntos negativos: “un paisaje intermunicipal que no fue simplificado” (fruto del encabalgamiento de los sindicatos), la creación de estructuras intermunicipales cuyo interés comunitario estaba escasamente definido, la opacidad en el reparto de responsabilidades entre los municipios y los agrupamientos por el alcalde, o la gestión del personal administrativo incorrectamente traspasado. De todo este conjunto de observaciones, el Tribunal de cuentas insistía en la necesidad de racionalizar el sistema mancomunitario. De esta forma se alejaría el desdoblamiento de funciones entre los agrupamientos municipales y sus miembros locales, y se disminuiría los problemas financieros.

Como primer reto, esta jurisdicción aconsejaba la reducción de los gastos de gestión de la administración intermunicipal (cuyos sobrecostos contribuyen a alzar la presión fiscal), y el aumento de los ingresos destinados para la política económica intermunicipal. Especialmente, esta institución invitaba al legislador para esclarecer la responsabilidad política correspondiente en esta materia, entre el alcalde y el agrupamiento municipal. Como punto de discusión se situaba la elección de los miembros de la estructura intermunicipal al sufragio universal²⁷⁴. Paradójicamente,

²⁷³ Cour des Comptes: Rapport sur “Intercommunalité en France”, novembre 2005, pág. 181: *“Elle permet d’éviter une concurrence ruineuse concernant les conditions d’accueil offertes aux entreprises; elle contribue à mutualiser les risques liés à des implantations industrielles ou artisanales qui sont parfois précaires”.*

²⁷⁴ Silvina Rodríguez- García, *Complexité territoriale et aménagement de l’intercommunalité française au sein de l’Union Européenne*, op.cit., págs.146-147.

la resolución de esta cuestión parecía complicada y crucial. Por un lado, la elección de estos miembros al sufragio universal amenazaba con contraer una “doble legitimidad” entre el alcalde y sus miembros intermunicipales, y generar probables conflictos. Por otra parte, esta opción podía ser crucial para desarrollar una “*intercommunalité de projet*”, es decir una mancomunidad de proyecto. Con esta opción clarificada, el ciudadano discerniría mejor las actuaciones realizadas por el alcalde y las gestiones llevadas a cabo por los agrupamientos intermunicipales. En consecuencia, el alcalde dejaría de instrumentalizar y apropiarse la buena gestión de los miembros de los agrupamientos. Entre tanto, los ciudadanos tendrían un legítimo reconocimiento político para controlar los agrupamientos intermunicipales²⁷⁵. El “informe Mauroy” (2001) y los comentarios siguientes del Tribunal de cuentas, apuntaron la necesidad de corrección de esta anomalía democrática, cuyas consecuencias podían afectar la política económica, financiera como fiscal. El Tribunal de cuentas sintetizó todo esto (pág. 196):

“La extensión importante de los campos de competencias ejercidas al nivel intermunicipal que implica la mancomunidad de proyecto no se acompaña nulamente de un debilitamiento del municipio como escala política (...) La investigación hace aparecer que las decisiones tomadas en este marco, como la práctica de la administración comunitaria, se caracterizan a menudo por la búsqueda sistemática, no de una adhesión mayoritaria, sino de un consenso el más largo posible de los municipios miembros (...). Esta imposición de la escala municipal en la organización y el funcionamiento institucional de las colectividades no contribuye siempre à la eficacia administrative y confort une conception restrictive del ejercicio por la comunidad de sus competencias. La insuficiente visibilidad de la acción intermunicipal que resulta no favorece la dinámica de la mancomunidad de proyecto”²⁷⁶.

De todas maneras, estas críticas no impedían que el 74% de los alcaldes valorara positivamente el desarrollo de la mancomunidad²⁷⁷.

²⁷⁵ Rémy Le Saout y François Madoré (dir.) (2004): *Les effets de l'intercommunalité*, Presse Universitaires de Rennes, Rennes, págs. 39-57.

²⁷⁶ Cour des Comptes: Rapport sur “Intercommunalité en France”, novembre 2005, “*L’extension importante du champ des compétences exercées au niveau intercommunal qu’implique l’intercommunalité de projet ne s’accompagne nullement d’un affaiblissement de la commune en tant qu’échelon politique (...). L’enquête fait apparaître que les décisions prises dans ce cadre, comme la pratique de l’administration communautaire, se caractérisaient souvent par la recherche systématique, non pas d’une adhésion majoritaire, mais d’un consensus le plus large possible des communes membres*”

²⁷⁷ Sondeo Ipsos *Le Courrier des Maires* 23.11.2005.

Tratándose de las reformas financieras y fiscales procedentes del Ministerio de Economía y Finanzas, estas medidas perturbaron también la gestión de los municipios y sus agrupamientos. En el epicentro de esta preocupación estaba la reforma de la TP, un impuesto considerado como muy importante para estas colectividades. Además, esta postura gubernamental no se inscribía dentro de un proyecto de modernización de la fiscalidad local, y esta carencia podía incidir en la producción de políticas locales interdependientes entre escalas territoriales.

En el seno de la mancomunidad gala dominaba como opción el régimen de la tasa TPU. Este impuesto económico fue creado en 1999, como un impuesto a tasa única destinado para todos los miembros de una mancomunidad. Bajo este diseño, estos miembros pretenden promocionar su atraktividad económica evitando un *dumping* fiscal municipal, cuyas consecuencias podían generar más desigualdades territoriales²⁷⁸. Los efectos de esta elección se podían concretizar en la financiación de los servicios públicos colectivos mediante ahorros en su gestión, y un mejor reparto en el tratamiento de los riesgos colectivos (ejemplo de la resolución del impacto de las deslocalizaciones y las quiebras empresariales en los pequeños municipios). Además, la TPU aglutinaba los presupuestos municipales e intermunicipales sin disociarlos. Con esta imposición se facilitaba el papel clave de la mancomunidad en materia de desarrollo económico municipal como de ordenación territorial.

Así pues, la TPU poseía también sus inconvenientes. Esta adopción fiscal especializada obligaba estos agrupamientos a renunciar a otros recursos fiscales más diversificados (excepto el caso aparte de la *fiscalidad mixta*)²⁷⁹. Asimismo, esta modalidad fiscal se alteraba con la sensibilidad coyuntural, cuya situación financiera fragilizada podía provocar tensiones dentro de la mancomunidad (ejemplo de los municipios con menos recursos económicos, y que rechazan soportar la presión fiscal de los municipios más desarrollados).

²⁷⁸ Rémy Le Saout y François Madoré, *Les effets de l'intercommunalité*, op. cit., págs. 61-78.

²⁷⁹ *Ibidem*, según Alain Guengant, págs. 88-89.

Como segunda opción fiscal encontramos la “fiscalidad intermunicipal adicional”. Esta opción es menos utilizada por las mancomunidades urbanas y disocia la fiscalidad estrictamente municipal con la fiscalidad mancomunitaria. Sin embargo, esta modalidad trae como consecuencias negativas el aumento de la presión fiscal de la mancomunidad y una gestión administrativa opaca. En este aspecto, el Tribunal de cuentas invitó al legislador para corregir esta situación.

Todas estas observaciones avalaban el papel clave de la mancomunidad en la gestión del desarrollo económico y en materia de ordenación territorial. En regla general, la situación financiera de estas escalas parecía sana. Pero a corto y mediano plazo, sus cuentas públicas podían degradarse con la limitación en porcentaje de la TP y la situación de la actividad económica (el nivel de salarios y la evolución de la inflación)²⁸⁰. Por esta razón, la ADCF, insistía en la necesidad de emprender una reforma progresiva de la fiscalidad local (en dos legislaturas) y que tocara todas las escalas administrativas. De esta forma se favorecería más favorablemente la producción de políticas locales interdependientes con un mayor grado de autonomía financiera, y a la vez se consolidaría su función destacada en materia de reducción de las desigualdades territoriales.

2.3.2. Los próximos interrogantes sobre la gestión competencial local

El Acto II de la descentralización operó igualmente importantes traspasos de competencias en otras materias como la política educativa, la defensa del patrimonio, la cultura o las infraestructuras (algunas transmisiones serán tratadas más detalladamente con los agentes sociales en el Capítulo tercero). Mayoritariamente, estas grandes entregas de competencias se realizaron entre 2005-2007 de forma casi unilateral por el Estado central.

Pese a todo, el Estado central seguía protagonizando y dictando su propia visión de la descentralización en detrimento de las apreciaciones de los electos

²⁸⁰ Esta tendencia sintetizada por el informe del Tribunal de cuentas sobre la *intercommunalité* (noviembre 2005) se reiteran en las distintas propuestas y estudios del ADCF (“Quelles perspectives de réforme de la fiscalité locale?”; Les propositions de l’Assemblée des communautés de France adoptées par le Bureau national du 14 mars 2007).

locales. Con esta importante libertad de apreciación, el Estado central tenía la facultad de rebajar o de alzar de manera cuantitativa ciertos traspasos de competencias (ejemplo del problemático traspaso numérico de kilómetros de carreteras nacionales para los departamentos), o de imponer nuevas gestiones competenciales a otras escalas administrativas. En esta última dirección se puede citar el controvertido traspaso de la gestión de las vías navegables al ámbito regional.”²⁸¹.

Por otro lado, las regiones estimaban más urgente dotarse de verdaderas de competencias económicas como los Länder alemanes o las CCAA españolas, para así financiar y salvaguardar fábricas regionales en dificultades (caso del cierre de varias plantas de fabricación aeronáutica EADS, *European Aeronautic Defense and Space*, en Francia, a raíz del Plan de Salvamento “Power 8”) ²⁸².

En lo que concierna las cesiones de competencias departamentales, estas operaciones han sido realizadas en materia educativa (gestión de los TOS) y en materia social (RMA, RMI, PCH, *Prestation de Compensation du Handicap*, Prestación de compensación de minusvalía). Sin embargo, estos últimos traspasos podían tensionar las relaciones entre los Consejos generales y el Estado central, en caso de coyuntura económica mediocre. En este ámbito, varios departamentos llevaron judicialmente estos litigios, acusando al Estado de acapararse de las competencias más rentables (caso de los juicios contra la ocupación estatal de radares en carreteras departamentales). Con más fortuna al nivel municipal, la

²⁸¹ Bernard Chenevez, Patrice O’ Mahony, Alfred Gilder, y Samuel Fringant, (2007): *Mission d’audit de modernisation. Rapport sur la gestion des voies navigables*, La Documentation française, Paris. Este traspaso estaba previsto en la ley del 13.8.2004 “relativa a las libertades y a las responsabilidades locales Solamente son transferible 2900 km sobre 6800 km, a lo que se sumaba el problema de la desigualdad de tráfico de estas vías, repartidas entre vías mercantes de gran y escaso tráfico, y las vías navegables turísticas. En concreto, tres regiones Bretaña, Pays de Loire y Picardía se mostraron interesadas por un traspaso antes de finales de año 2007. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000252/0000.pdf>

²⁸² *Dernières Nouvelles D’Alsace* 7.3 2007, “Les régions françaises veulent un vrai pouvoir économique...”. Propuesta hecha por Ségolène Royal y ocho regiones francesas apoyadas por el ARF (www.dna.fr).

justicia administrativa se mostró más severa con el Estado central, exigiéndole que pagase la totalidad de los gastos de gestión municipal en el tratamiento y gestión de los pasaportes y cartas de identidad²⁸³. En calidad de agente del Estado, el municipio estaba obligado por diversos decretos estatales a tratar estos documentos, movilizándolo su personal municipal y soportando los gastos. A diferencia de los trasposos de competencias que preveían compensaciones financieras mediante proceso legislativo, la justicia administrativa tiene la facultad de condenar una ilegalidad reglamentaria del Estado si crea un daño municipal. Con esta conducta, el Estado demostraba que podía descentralizar funciones con compensaciones para las colectividades locales. Pero por otro lado, el Estado se otorgaba el derecho de desconcentrar diversas funciones en el ámbito municipal, sin compensaciones financieras y usando de su poder reglamentario. En ambos lados, los tintes jacobinos del Estado emergieron. Mientras tanto, el juez administrativo empezaba progresivamente a impregnarse del “espíritu del Acto II”, fomentando eso sí una jurisprudencia más favorable a la libre administración de las colectividades locales. A pesar de todas de estas prácticas extraídas desde fuentes doctrinales, la extinción del mandato de Dominique de Villepin dejó muchos asuntos sin resolver.

Como primera constatación encontramos las deficiencias relativas al reparto de competencias entre diversas colectividades locales y la efectividad de la noción de cabeza de fila. Esta última expresión tenía un carácter más implícito que obligatorio para los entes locales, y esta situación imperfecta podía contraer dificultades prácticas²⁸⁴. Además, el reconocimiento legislativo de solo dos colectividades cabezas de fila, – los departamentos y las regiones – traducía la voluntad política del Estado de permanecer como un regulador influyente dentro de las políticas locales. De manera simultánea, este comportamiento estatal se alineó con el colectivo departamental para frenar la regionalización. Dominique de Villepin no desmintió

²⁸³ Conclusions de Denis Besle Commissaire du gouvernement, Cour administrative de Lyon, 28 novembre 2006 Commune de Villeurbanne, (2007) *Actualité juridique du droit administrative* 22.1.2007, págs. 149-151.

²⁸⁴ Laurence Gélín-Racinoux, (2007): “La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 283-289.

esta realidad, obligando la cogestión de los fondos europeos entre las regiones y los departamentos.

Como segundo rasgo, el Acto II de la descentralización desilusionó grandemente los descentralizadores incumpliendo con la simplificación de las escalas administrativas locales, y en la reducción general de la inflación legislativa. Con la permanencia de estas problemáticas, los electos locales seguían estigmatizando una gestión cotidiana perturbada. Adicionalmente, la nueva descentralización crearía nuevas interdependencias y mecanismos de cogestión entre colectividades locales. Sin embargo, esta renovación de la cogestión podía estar condicionada por una coyuntura socioeconómica desfavorable y provocar una alteración de las relaciones entre diferentes responsables locales. Bajo esta perspectiva de degradación local, el Estado debía repensar su acción y edificar unos nuevos y complejos mecanismos de perecuación. De esta forma, el gobierno minimizaría los inconvenientes de la fiscalidad local francesa, y se resituaría en el espíritu lógico del Acto II. Ante todo, Dominique de Villepin fue menos activo para concretizar políticamente el principio de perecuación y aportar nuevas alternativas financieras.

Como otro punto destacado, observamos las reticencias sociales y políticas para prolongar la descentralización. Desde del inicio de este proceso, el ejecutivo central hizo predominar un discurso tecnocrático de la descentralización, y declinó readaptar las misiones del Estado en conformidad con las reivindicaciones galas²⁸⁵. De manera notable, los franceses criticaban esta insuficiente explicación gubernamental sobre los verdaderos retos y ventajas de esta descentralización. Particularmente, esta sociedad se sensibilizó más tras el desastre sanitario de 2003, cuyo contexto hizo aflorar nuevas exigencias sociales hacia el Estado. Por esta razón, el gobierno central tenía que abordar más abiertamente este debate con la opinión pública, y evitar de privilegiar exclusivamente el saneamiento financiero dentro de la reforma. En este sentido cabía recordar las diferentes causas que fomentaron las derrotas electorales del gobierno de Jean-Pierre Raffarin. Básicamente, estos resultados fueron el producto de un descuido político acerca de las principales

²⁸⁵ Roger Fauroux y Bernard Spitz, (2004): *Etat d'urgence, Réformer ou abdiquer: le choix français*, Robert Laffont, Paris (opinión de Jean-François Merle, págs. 93-96).

preocupaciones sociales, y por el desarrollo de diversos fallos metodológicos durante esta gestión reformista. En relación a estos antecedentes gubernamentales, Dominique de Villepin se limitó en reformar el Estado dentro del saneamiento de sus finanzas públicas, con la esperanza principal de regenerar el crecimiento económico. Como consecuencia de esta política, las diversas asociaciones de electos locales observaron el mismo desinterés gubernamental para potenciar la reforma de la fiscalidad local. De manera especial sobresalía el mutismo del ejecutivo para emprender una reforma fiscal local considerada como inoportuna. Al mismo tiempo, el gobierno promovía una mediática reforma del impuesto sobre la renta (2006). Detrás de esta actuación fiscal, este gobierno quiso responder de manera diplomática a las diferentes exigencias fiscales locales. En este contraataque Dominique de Villepin denunció los electos locales por abusar de la descentralización (referencia a la alza de la fiscalidad para el contribuyente) y como solución a esta situación se introdujo el mecanismo del escudo fiscal. Bajo esta lógica, Dominique de Villepin consiguió desclasificar la plena potenciación de la descentralización en Francia, “por ser más costosa y más compleja”, y por generar más desinterés entre los franceses²⁸⁶.

Finalmente, este Primer ministro dejó por herencia varias incógnitas. Según una mayoría de expertos financieros se destacó la permanencia de una cierta fragilidad financiera, observable en todas las escalas administrativas locales. Además, este planteamiento gubernamental se limitaba en condicionar la recuperación económica a una reforma financiera del Estado, eso sin tener en cuenta las ventajas de una regionalización económica. En esta ámbito, Francia se caracterizaba por escaso su crecimiento económico – en comparación con el ritmo de otros países europeos –, y aquí emanaba la necesidad de realizar otro modelo de crecimiento más sostenible. Para diversos economistas, Presidentes regionales apoyados por diversos homólogos europeos (reforma constitucional del sistema federal alemán con Angela Merkel o la modernización financiera y competencial de

²⁸⁶ Sondeo Ipsos para *La Gazette des communes* diciembre 2006, que mostró un 45% de los franceses críticos con una descentralización que fue demasiado lejos, donde un 32% reclamaba una pausa de este proceso (32%). Documento extraído a partir de: www.ipsos.fr.

las CCAA con José Luís Rodríguez Zapatero), la regionalización política fue considerada como un instrumento clave, tanto en el desarrollo del crecimiento económico como en la reducción de las desigualdades territoriales. A raíz de estas sustanciales ventajas, la ARF quiso remplazar esta descentralización por otra más pertinente. En esta nueva esperanza regional se reduciría la plaza de la cogestión con los departamentos, y se suprimiría alguna escala local como paso previo para agilizar las diferentes políticas económicas (ejemplo de los *clusters* apoyados por la Comisión Europea)²⁸⁷.

Pese a estos conflictos y a sus desilusiones locales, el balance económico de Dominique de Villepin en 2007 estuvo marcado por una reducción del déficit público (2,5% en 2006 contra 3% en 2005), un aumento de las contribuciones obligatorias (44,2% del PIB en 2006 contra 43,8% en 2005) y una reducción de los gastos estatales como de la cifra de parados²⁸⁸.

Como logros locales, este Primer ministro se destacó por finalizar la reforma de la función pública territorial. Este dispositivo se inscribía en el lógico desarrollo de la descentralización como respuesta a una “urgencia demográfica” (referencia a la jubilación masiva de funcionarios hasta 2020)²⁸⁹. También esta respuesta gubernamental se justificaba por las problemáticas propias de la función pública territorial (modalidades de oposición y de reclutamiento específicas, desarrollo de la movilidad profesional, el ascenso funcionarial, el reconocimiento de un derecho de formación continuo etc...). De cara al futuro, la aplicación de esta ley demostrará su pertinencia en la dinamización de la función pública local. Por otra parte y no cabe olvidarlo, la reforma de la función pública local tenía su interés si al mismo tiempo se emprendía una profunda reestructuración de la función pública estatal (ejemplo de

²⁸⁷ Discours d’Alain Rousset 2 ème Congrès de l’ARF Dijon 15.1. 2006. Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr.

²⁸⁸ Oanh Duong Hoang, Éric Roque, Philippe Vial, Agathe Couture, y Luc Brière, (2007): “Les comptes des administrations publiques en 2006”, *Insee Première*, núm.115. Disponible en: <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1135/ip1135.pdf>.

²⁸⁹ Laurent Derboulles, (2004): *Fonction Publique d’Etat et Fonction Publique Territoriale, comparabilité et recrutements*, L’Harmattan, Paris, págs. 12-15.

la reducción masiva de sus efectivos), y se si tenía en cuenta las necesidades territoriales de la función pública hospitalaria. Particularmente, la función pública hospitalaria tenía que reclutar personal médico y enfermeras para enfrentarse al envejecimiento de la población y paliar “el desierto médico” en las zonas rurales. En adelante, las colectividades locales y el Estado central tenían que encauzar un diálogo más consensual para realizar difíciles arbitrajes financieros como políticos. Bajo esta lógica pública, el manteamiento de un servicio público hospitalario territorial saldría más privilegiado que la propia potenciación de la función pública local.

En otro lugar, la gestión reformista de Dominique de Villepin fue discutida respecto a la ralentización de la inflación legislativa. El Consejo de Estado y el Consejo constitucional habían insistido en la necesidad urgente de racionalizar la abundante legislación gala, acusada de incrementar la inseguridad jurídica de los ciudadanos y de complicar más la gestión de los electos locales²⁹⁰. Paradójicamente, el Primer ministro intentó convencer a sus diferentes ministros para racionalizar sus proyectos de ley. Sin embargo, estos pequeños esfuerzos fueron desmentidos por la actividad normativa de las autoridades administrativas independientes –que disponen de un importante poder reglamentario – y por la acción de organizaciones internacionales e instancias europeas (transposición de directivas de la UE). Como argumento explicativo se resaltaba la actitud de los parlamentarios galos. Estos representantes se caracterizan mediáticamente por abusar del derecho de enmienda, cuya actitud se descentra del perfeccionamiento legislativo (como ejemplos destacamos la sustitución de las preguntas orales, y la promoción de soluciones para los intereses locales)²⁹¹.

Paralelamente a esta agravación de la producción legislativa se insertaba la reforma subyacente de las instituciones parlamentarias (Asamblea nacional y el

²⁹⁰ Bernard Stirn, (2006): “Lois et règlements: le paradoxe d’un désordre”, *Revue de droit public*, núm. 1, págs. 129-137. Particularmente se destaca el uso masivo gubernamental de ordenanzas desde 1999 o de imponer leyes innecesarias falsamente reformistas (con el nombre del ministro, para ser únicamente recordado en la posteridad). En este sentido se sitúa el *Rapport du Conseil d’Etat* (2006) “Sécurité juridique et complexité du droit”.

²⁹¹ Étienne Grass, (2003): “L’inflation législative a-t-elle un sens?”, *Revue du droit public* núm.1, pág. 156.

Senado). En este sentido, Dominique de Villepin debía reflexionar sobre esta reforma para mejorar la defensa parlamentaria de los intereses locales y reequilibrar más favorablemente la influencia política regional frente al colectivo departamental, y sobre todo municipal como escala más representada en el Senado.

Como última reserva a esta gestión gubernamental, Dominique de Villepin tenía que fortalecer las relaciones parlamentarias con el Tribunal de cuentas. El espíritu del legislador durante la LOLF tendía a este acercamiento institucional para mejorar la transparencia de las cuentas públicas y sobre todo para influir más decisivamente en el ejecutivo central.

Concluyentemente, Dominique de Villepin dejó un balance económico aparentemente positivo. Pero por otro lado, el impacto de su política reformista no resolvió grandes temas trascendentales en materia de descentralización. La reforma de la fiscalidad local, el tema de la representación local en el Parlamento, la simplificación de las escalas administrativas con los correctivos en materia mancomunitaria, y la problemática gestión de la perecuación incidieron en esta extensa crítica. En todos estos casos, estas discusiones fueron excluidas o marginadas por el ejecutivo central. Solamente, el Primer ministro impulsó difícilmente la reforma de la función pública territorial –cuya valoración dependía de su dificultad de aplicación – y los polos de competitividad y rurales.

Desde luego, estos últimos avances políticos no compensaron las grandes carencias de esta descentralización. Particularmente, el ejercicio íntegro de nuevas competencias locales inauguraba posteriormente dificultades en materia de gestión financiera. Tratándose del Estado central, este actor público se reafirmaba como imprescindible en los territorios mediante la instrumentalización de su política presupuestaria (ejemplo de los polos de competitividad) y el control de las garantías financieras locales. Mientras tanto, esta sofisticación del jacobinismo estatal – que pretextaba acabar con la deuda pública – hacía peligrar la consolidación de una descentralización coherente y comprensible para el ciudadano. Como consecuencia, el Estado alteraba la promoción de un desarrollo económico territorial más duradero.

III. EL BALANCE PRESIDENCIAL DE JACQUES CHIRAC

Tras terminar su mandato, Jacques Chirac fue objeto de diversos análisis que repasaron sus doce años de presidencia. En este inventario, dos aspectos merecían nuestra atención. En primer lugar, el final de la presidencia de Jacques Chirac estuvo marcado por una degradación social y económica de Francia. En otro frente, la acción presidencial tenía que impulsar una profunda renovación de las principales instituciones galas.

3.1. La degradación socioeconómica francesa y la discusión sobre el reformismo UMP (2002-2007)

Tras retirarse de la presidencia francesa, Jacques Chirac dejó un país marcado por numerosas quejas sociales. Especialmente, una parte de su sociedad le acusaba de ser uno de los peores Presidentes de la V República²⁹².

Como puntos positivos de su acción destacamos su fuerte sensibilidad por luchar contra las grandes lacras sociales (lucha contra la siniestralidad viaria o aplicación de programas de prevención del cáncer). También, Jacques Chirac fue elogiado por corregir injusticias históricas de sus predecesores y por defender la legalidad internacional²⁹³.

Así pues, estos hechos episódicos no consiguieron mermar los grandes desaciertos de su presidencia. Su mayor fracaso político se situaría en el rechazo

²⁹² Sondage exclusif CSA/Libération décembre 2005, “Les présidents de la Vème République”. Según este sondeo, los mejores Presidentes de la V República han sido, François Mitterrand (35%), Charles de Gaulle (30%) y Jacques Chirac (12%). Documento extraído a partir de: www.csa-fr.com.

²⁹³ A todo esto se añadió: su voluntad pública de reconocer el papel de los soldados procedentes de las colonias francesas los *Indigènes* (indígenas) y a examinar la responsabilidad del Estado francés en las exacciones de Vichy. También, Jacques Chirac ha sido reconocido internacionalmente por su oposición frontal a una intervención militar norteamericana en Irak (ONU 2003), y por desmarcarse diplomáticamente de Israel en el conflicto israelí-palestino (2000).

francés en la adopción del Tratado de la Constitución Europea (mayo de 2005). Esta situación fue la consecuencia de la acción gubernamental y presidencial escasamente fructífera en el terreno socioeconómico (causa principal según la mayoría de los comentarios políticos). Como circunstancia atenuante a su acción, Jacques Chirac no contó tampoco con un PS muy cohesionado sobre la cuestión europea²⁹⁴.

Durante su etapa de gestión presidencial se realizaron reformas para contener el déficit de la seguridad social, pero sin llegar a los objetivos sustanciales fijados por el Tribunal de cuentas o la OCDE. Como otras incidencias perturbadoras se sumaron el incremento del déficit comercial, y la crítica política acerca de la acción financiera inapropiada del Estado hacia las empresas.

En cualquier caso, la crítica más extendida en Francia y en el exterior consistía en denigrar la presidencia de Jacques Chirac dentro de un cierto “inmovilismo reformista”. Particularmente, esta crítica mediática se basaba en los resultados políticos escasos relativos a la modernización del mercado laboral, y la mejora del sistema educativo (ejemplo desde la OCDE)²⁹⁵. Para acentuar más esta tendencia se recordaba la paradigmática mala gestión estatal acerca de la revuelta de los suburbios urbanos franceses, les “*banlieues*” (otoño de 2005). Detrás de esta revuelta urbana (anticipada previamente por la policía) se puso de manifiesto la degradación socioeconómica de estas zonas, y una insuficiente voluntad estatal para regenerar estos territorios de manera más contundente.

En un plano más general se extendió la idea francesa de una descomposición social de su clase media, bajo el neologismo sociológico de “descensor” social

²⁹⁴ Dominique Reynié, (2005): *Le vertige social nationaliste. La gauche du non*, La Table Ronde, Paris, págs. 289-291 (respecto al rechazo histórico socialista por las ideas social-demócratas).

²⁹⁵ Documento de la OCDE, “La France doit soutenir en priorité l’emploi des jeunes les moins qualifiés” 20/05/ 2009. Como datos la OCDE destaca la degradación global de la tasa de empleo de los jóvenes. Un joven sobre cuatro lleva más de un año en paro contra un joven sobre cinco media de la OCDE. Disponible en:
http://www.oecd.org/document/13/0,3343,fr_2649_201185_42802381_1_1_1_1,00.html

(antítesis de ascensor social), pero con matices sociológicos²⁹⁶. Aquí, los pensionistas como los trabajadores (con contratos de duración indeterminada) observaban respectivamente una deterioración de su nivel de vida. Paralelamente, el futuro de sus hijos más diplomados sería más sombrío, debido a la generalización de los contratos de duración determinada, y al costoso pago por los jóvenes del sistema social.

Todas estas evoluciones sociológicas justificaban en gran medida el balance más bien negativo de la presidencia de Jacques Chirac junto con la gestión interior de sus diferentes gobiernos UMP²⁹⁷. A pesar de acabar su mandato presidencial con un bajo nivel de popularidad, los franceses revalorizaron posteriormente su acción, considerándolo como un Presidente apreciado en un 60%, por detrás de François Mitterrand, Georges Pompidou y el General De Gaulle (sondeo BVA noviembre de 2009). Con este resultado se sintetizaba las relaciones entre Jacques Chirac y los franceses como una “historia complicada” y una cierta esquizofrenia social hacia su clase política (punto de vista de los institutos de sondeos).

En nuestra opinión, estas consecuencias sociales enfatizaron como causas la insuficiente reforma del Estado y su articulación incompleta con el proceso descentralizador. Pocas opiniones galas pueden desmentir esta tesis dominante, que fue concretizándose de forma creciente desde 2002. Si analizamos con más atención y detalle la evolución presidencial de Jacques Chirac, observamos una multitud de

²⁹⁶ Louis Chauvel, (2006): *Les classes moyennes à la dérive*, Seuil, Paris, págs. 73-76. Este sociólogo observaba que la clases medias “media” más numerosa iba a sufrir la precariedad que no tuvieron sus padres en adelante, frente a las clases medias altas más protegidas culturalmente. En una postura más matizada se encontraba Alain Mergier (entrevista de Alain Mergier, *Le Nouvel Observateur* núm. 2164-27avril-3mai 2006; “Les ravages du “descenceur social”, pág. 60, a raíz del libro: Philippe Guibert, Alain Mergier (2006), *Le descenceur social*, Plon, Paris. Esta postura incidía principalmente: que el “ascensor social funciona más bien...Pero baja!” y añadiendo que la visión de la sociedad funcionaba a la inversa de la promesa republicana de ascenso por el trabajo, y el esfuerzo”. Por esta razón existía esta visión de una sociedad crítica hacia un Estado por “no asumir su función de protección de las personas”.

²⁹⁷ Encuestas del: CEVIPOF 19.10.2007, que afirmó que los franceses pensaban que su clase política es corrupta en un 60%; y IFOP para el *Journal du Dimanche* 11.12.2005 que estimó que Jacques Chirac no debía representarse para 2007, solamente el 1% de los franceses y el 2% de los militantes UMP deseaban esta candidatura.

comportamientos políticos motivados por estrategias electorales y unas circunstancias socioeconómicas adversas.

Particularmente, William Safram (2003) señaló un profundo pesimismo social, cuya característica se reproducía entre generaciones. Esta desesperación social se justificaba principalmente por la inadaptación general de las respuestas políticas en materia institucional (debate sobre el régimen de la V República), la gestión económica y social, y cuya máxima consecuencia afectaría la credibilidad gala en el ámbito institucional europeo²⁹⁸. Con este diagnóstico se suponía que Jacques Chirac tendría una difícil labor presidencial para reconquistar su opinión pública. A través de este descontento social, los franceses postularon su distanciamiento hacia el jacobinismo tradicional y un deseo de impulsar ciertos cambios institucionales dentro de la Constitución de 1958.

La promoción renovada de la descentralización iniciada en 2003, parecía ser el proyecto político que contentase los reformistas estatales, agentes locales y una mayor parte de la opinión pública. Pero una gran mayoría de analistas franceses, compartían este balance escasamente favorable para las entidades locales como hacia el Estado. En este sentido destacamos el extenso balance contrastado hecho por Gerard Marcou²⁹⁹. Según su análisis, la Constitución de 2003 podía ser criticada por su aportación limitada en un plano institucional y por desfavorecer las colectividades locales gracias a la presencia de “efectos retardantes”. No obstante, este punto de vista consideraba como positivo la consolidación y la generalización de la mancomunidad. Como segundo punto crítico, Gerard Marcou recalcó las deficiencias de la ley del 13 de agosto de 2004. Esta ley operaba importantes trasposos de competencias, dentro de una cierta confusión en sus modalidades de aplicación. Para Gerard Marcou, el Acto II se inscribía todavía dentro de la filosofía política del Estado unitario, y no suponía bajo ninguna circunstancia una retirada del Estado a nivel territorial (ejemplo del sistema de cogestión de la política de la vivienda). Como tercer gran punto de controversia, Gerard Marcou resaltó la sutilidad

²⁹⁸ William Safran, (2003): *The french Polity*,_USA, Longman Publishers, págs. 346-349.

²⁹⁹ Gérard Marcou, (2008): “Le bilan en demi-teinte de l’Acte II, Décentraliser plus ou décentraliser mieux?”, *Revue française de droit administratif*, págs. 295-315.

constitucional que garantizaba los recursos de las colectividades locales. El hecho de transferir nuevas competencias para estos entes no impedía paralelamente una reducción de su poder fiscal.

En otro frente, la sociedad francesa mostró su preocupación creciente por la degradación del mercado laboral, dominado principalmente por la aceleración de las deslocalizaciones industriales. Esta tendencia económica alteró aún más las cuentas financieras de los sistemas de protección social y los regímenes de pensiones. A partir de esta crispación social se generó igualmente una crispación política, mediante la divergencia de intereses entre los responsables locales, administraciones estatales y agentes sociales. La expresión “República descentralizada” (artículo 1, Constitución de 1958) estuvo utilizada de forma discrecional por las élites parisinas, como si fuese un concepto puramente simbólico destinado a la opinión pública, y no como un pertinente proyecto político. Como elemento de respuesta a esta desconsideración política se hallaba la permanencia más importante del principio constitucional de “libre administración de las colectividades territoriales” (artículo 72 al.3). Asimismo, esta expresión constitucional se complementaba con los nuevos principios constitucionales del Acto II (subsidiariedad, autonomía financiera y perecuación).

Paralelamente, la sociedad gala mostró su impaciencia social por la escasa mejora de ciertos servicios públicos. Todavía en Francia estaban bien arraigados los beneficios del sistema de seguridad social – nacido tras la segunda guerra mundial – considerado como un modelo social superior al modelo anglosajón. La mayoría de los galos reconocía que este Estado providencia era “imperfecto y costoso”, y en consecuencia apoyaba estas reformas. Por otro lado, esta misma mayoría promovía esta presencia estatal dentro de la defensa del interés general, y como luchadora contra las desigualdades sociales. A partir de esta paradoja se podía explicar parcialmente el escaso eco social de la descentralización y de las ideas federalistas. Ambas orientaciones no seducían fundamentalmente los franceses por no demostrar más ventajas sociales que el vigente modelo de Estado.

Para explicar con más profundidad el porqué de esta situación, podemos recordar históricamente la acción tímidamente europeísta del ex-RPR, ala soberanista y antifederalista) de Jacques Chirac, defensora de un gaullismo social (Philippe Seguin)³⁰⁰. Al mirar retrospectivamente sus doce años de presidencia, Jacques Chirac se mostró circunstancialmente más europeísta. Este Presidente se autodefinió como un “europeo de razón” en vez de ser un “europeo de pasión”. Pero durante su mandato intentó forjar una Europa política y más social, dentro de la pareja franco alemana (Gerhard Schröder). De todos modos, este giro suponía el abandono del proyecto gaulista para Europa, sustituyéndolo por una construcción europea más amplia e integrada con Francia como leader.³⁰¹ En algunos casos, Francia anteponía más sus propios intereses por delante de las orientaciones comunitarias (elección del Presidente del BCE, *Banco Central Europeo*, la protección de la PAC, o el incumplimiento de la reducción del déficit público continuamente diferido en la agenda europea gala)³⁰². Todos estos conservatismos galos dificultaron las relaciones bilaterales con Alemania. Especialmente, los dirigentes alemanes pretendían facilitar dentro de la Unión la incorporación de los países del Este, y acelerar la reforma de las instituciones europeas. Por todos estos motivos se desvalorizó la política europea de Jacques Chirac, a pesar de la promoción de una Europa de la defensa con Tony Blair durante la cumbre de Saint Malo (1998).

Con este conservatismo estatal de Jacques Chirac en materia europea, se podía discutir legítimamente la postura del Estado hacia las colectividades locales galas. En esta tendencia entraba en consideración la hipótesis de una posible instrumentalización de la descentralización desde 2002. En este marco se podían

³⁰⁰ El antiguo RPR, recalificado en UMP (2002), mostró anteriormente divisiones internas sobre la política europea con el referéndum sobre el Tratado de Maastricht (1992), con los destacados opositores Philippe Seguin y Charles Pasqua, encarnación del gaullismo social y soberanista. En aquella época el presidente del RPR Jacques Chirac fue prudente y no se opuso al Tratado para no hipotecar electoralmente su carrera hacia la presidencia.

³⁰¹ Louis Aliot, (2003): “Les présidents français et l’Europe sous la Ve République”. *Revue du droit public*, núm 1, págs. 188-191, y www.touteleurope.fr (biografía y acción europea de Jacques Chirac).

³⁰² *Le Monde* 13.3.2007, “L’échec d’un européen de raison”.

aglomerar tres etapas cronológicas que podían certificar o no la falta de convencimiento de Jacques Chirac en materia de descentralización.

1º) ETAPA: El ninguneo chiraquiano de la descentralización y su interpretación europeísta del Estado nación

Primeramente, no se puede olvidar el inicio presidencial de Jacques Chirac para entender mejor el sentido del Acto II. Durante el periodo de cohabitación, cuando Lionel Jospin fue Primer ministro, este dirigente intentó fomentar un nuevo estatuto para Córcega llamado “proceso de Matignon”. El Primer ministro socialista defendió un derecho de legislar corso, que pudiese derogar a las leyes de la República (John Loughin)³⁰³. A través de este debate político emergió de manera significativa el discurso de los “pluralistas”, que designa los soberanistas mayoritarios que integran como posibilista su apertura hacia el nuevo contexto internacional, supranacional e incluso hacia los movimientos micronacionalistas corsos. Sin embargo, este nuevo soberanismo más favorable hacia una isla conflictiva, trastocaba el Estado unitario y justificó el rechazo presidencial junto con una mayoría de electos locales metropolitanos. En otro frente, Jacques Chirac, confirmó al nivel europeo que la construcción europea no podía atomizar los Estados nación en unas estructuras federales³⁰⁴.

2º) ETAPA: La promoción chiraquiana de la descentralización y la indisciplina financiera gala ante la UE (2002-2005)

Con el segundo mandato, Jacques Chirac quiso construirse un balance político más trascendente fuera de la cohabitación y de los escándalos judiciales. Aquí resurgía la temática descentralización como “la formula milagrosa” que daría

³⁰³ John Loughlin: “Les nationalismes britannique et français face aux défis de l’eupéanisation et la mondialisation”, en Alain Gagnon (Dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains, op.cit.*, .

³⁰⁴ Tras la cumbre bilateral franco británica de Cahors (8 febrero 2001), Jacques Chirac abogó por prolongar la construcción europea dentro de una “federación de Estados nación” 12.2 2001, (www.fenetreseurope.fr).

una tonalidad ofensiva y liberal dentro de la reforma del Estado. En este aspecto podemos recordar nuevamente, que esta evolución sufrió importantes reservas internas dentro del UMP. Desde sus feudos locales, el grupo parlamentario UMP observó que la descentralización era “demasiado rápida” y que reposaba más en reducir los servicios públicos básicos en vez de racionalizar los gastos públicos centrales cuyas estructuras son más discutidas.

Simultáneamente, debemos recordar que el nombramiento del regionalista Jean- Pierre Raffarin como Primer ministro provino de una voluntad política del Eliseo “de controlar “este jefe gubernamental, cuyo rasgo presentaba una escasa influencia política dentro del UMP”. Pero la cima de esta estrategia política se escondía la pretensión secreta de Jacques Chirac de entorpecer las aspiraciones presidenciales de Nicolas Sarkozy con quien se enemistó desde 1995 (posteriormente, Nicolas Sarkozy conquistó la presidencia del UMP, y formó parte del gobierno de Jean-Pierre Raffarin siendo una personalidad “más popular” y autoproclamada “más reformista” que el propio Primer ministro). En varios asuntos (descentralización, reforma del Estado, política financiera y exterior), el líder del UMP mostró sus diferencias con la política Chirac-Raffarin, resaltando de manera especial su falta de eficiencia y de rapidez³⁰⁵. De manera notable Nicolas Sarkozy estigmatizó la ausencia de una relación virtuosa entre una descentralización y una reforma del Estado, cuyos objetivos se dispersaban en vez de autocompletarse. En hechos concretos, esta relación se confirmó con la introducción de nuevos conceptos constitucionales – ciertamente positivos para los ciudadanos –, pero cuyos efectos no solventaban las grandes problemáticas de la llamada “descentralización a la francesa”. En este ámbito seguía sin resolver la simplificación de las escalas locales (reforma o supresión del Departamento), la recalificación de las misiones del Senado y la abolición del cúmulo de mandatos, o la reforma de la fiscalidad local indispensable para concretizar el derecho de perecuación. Por otro lado, el Acto II de la descentralización aparentaba lentamente afirmar unos bloques de competencias en materia social y económica para los departamentos y las regiones. No obstante, el

³⁰⁵ *Le Monde* 9.11.2004, “Jean Pierre Raffarin s’active pour endiguer son affaiblissement”.

informe de Alain Lambert sobre este asunto sintetizó esta imperfección política³⁰⁶. En otros frentes, el ejecutivo central marginó la política relativa al desarrollo futuro de la mancomunidad (Gerard Marcou, Philippe Laurent 2009), y no aclaraba francamente en el tiempo cuáles eran los límites reales de la autonomía financiera y los márgenes de maniobra financieros de los electos locales³⁰⁷.

De todos modos que sean en el seno del ejecutivo bicéfalo o en el ámbito parlamentario UMP, esta descentralización demostró su fragilidad política. Jacques Chirac se alineó más en promover las tesis del MEDEF – en su meta de reducir las cargas fiscales locales (“escudo fiscal” y reforma substancial de la TP) –, en vez de consensuar más estas reformas con el Primer ministro, los parlamentarios UMP y los electos locales. En este orden recordamos la derrota regional UMP de 2004, que mostraba doblemente los límites de la descentralización y las imperfecciones financieras de la reforma estatal (contestación social por la supresión de servicios públicos y alza de la presión fiscal local). En este aspecto, la influencia excesiva de Jacques Chirac sobre la política descentralizadora de Jean-Pierre Raffarin se rumoreó más con esta reconducción de este jefe de gobierno. En aquel instante, los análisis políticos justificaban la vigencia primo-ministerial de Jean-Pierre Raffarin como “un premio a su subordinación presidencial” (o incluso porque Jacques Chirac no disponía de políticos de confianza dentro del UMP). En sustancia, esta particular gestión gubernamental contrajo un reformismo “confuso”, cuyas consecuencias no resolvían el incremento del déficit público. En cualquier caso, esta deterioración socioeconómica postulaba sacrificios financieros para los contribuyentes, y este contexto fermentó el descontento referendario de mayo del 2005. A raíz de este acontecimiento electoral se desvalorizó más esta República reformista.

³⁰⁶ Alain Lambert, (2007): *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, La Documentation française, Paris. Disponible en:

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>

³⁰⁷ Maeva Jougllet, (2010): “Manifeste pour une décentralisation effective”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 84, págs. 132-133, análisis de la postura descentralizadora más favorable al desarrollo municipal, Philippe Laurent, (2009): *Décentralisation: en finir avec les idées reçues*, LGDJ, Paris.

3º) ETAPA 3: La reafirmación del Estado-nación y el cumplimiento de las exigencias financieras ante la UE. (2005-2007)

Con la llegada de Dominique de Villepin, Jacques Chirac pensó más en obstaculizar la estrategia presidencial de Nicolas Sarkozy, a través de la elección de una persona de confianza (ejemplo del caso Clearstream 2006)³⁰⁸. No obstante, esta táctica política diluyó el papel motor de la descentralización dentro de la reforma del Estado.

En paralelo, este Primer ministro intentó ser pragmático buscando consensos entre los electos locales, la patronal y el Estado. La reforma de la función pública territorial, el desarrollo de los polos de competitividad y la racionalización de los CPER (en contratos de proyectos) constituyeron unos puntos positivos para la convergencia de los intereses franceses (estatales como locales) con la UE.

En otro terreno no nos cansamos de repetir que esta gestión gubernamental no despejó todas las dudas locales en materia financiera. El Estado central empezó racionalizando las diversas variedades de dotaciones, aprovechándose de la disminución sensible de los fondos europeos (2007-2013) para recalificar las nuevas prioridades contractuales. Desde el ejecutivo central se insistía en la mejor definición y concretización de las políticas públicas locales. Con esta recomendación política se pretendía sustituir una cultura de medios por una gestión de resultados.

Paralelamente, el Estado realizó cambios presupuestarios mediante la introducción de la LOLF. Esta ley se presentó como un instrumento financiero teóricamente virtuoso, pero cuya aplicación revestía un cierto grado de complejidad. Por esta razón debíamos prestar mucha atención sobre la interpretación de los grandes datos contables del Estado y resaltar simultáneamente la situación socioeconómica durante la última etapa presidencial de Jacques Chirac. En 2007, la tasa de paro había bajado y la deuda pública estaba insuficientemente estabilizada, pero otros datos eran más preocupantes. En esta perspectiva se situaba el incremento del déficit comercial, cuya evolución resaltaba una importante pérdida de

³⁰⁸ *ABC* 4.5.2006, “Villepin sigue en el ojo del huracán y habla de “manipulación periodística”.

competitividad de las empresas galas³⁰⁹. Esta realidad influyó en una sociedad francesa, cuya mayoría percibía el Estado como “más laxista” con las grandes empresas (política de exoneraciones fiscales y sociales) y “menos receptiva” con los trabajadores. Además, este coste justo de la reforma estuvo muy presente en toda esta presidencia, donde se extendió socialmente en numerosas políticas públicas como la política sanitaria, la educación y la inserción socio profesional (crisis juvenil del CPE en la primavera de 2006).

Sumamente habría que incidir en la escasa influencia presidencial para impulsar la descentralización dentro del ámbito sindical como patronal. Especialmente, los sindicatos desconsideraron esta política en materia educativa y sanitaria por no aportar una mejora sensible en términos de servicio público. En cualquier caso, si el Estado central abandonase dos competencias políticas claves, esto supondría una deconstrucción nacional de la República igualitarista, y un primer paso hacia la emergencia de un Estado regional o federal (resurgencia de reivindicaciones identitarias y agudización de las injusticias sociales).

Después de la evocación necesaria de estas tres etapas presidenciales, podemos establecer el balance final del ejecutivo y destacar los asuntos que no han sido resueltos.

Entre todas estas diferentes actuaciones gubernamentales hemos llegado a la conclusión de que la gestión presidencial en materia de descentralización había sido más bien elástica, en vez de traducir una profunda convicción política. En consecuencia, este planteamiento presidencial “indefinido” no podía suponer inherentemente una modernización global y trascendente de la administración estatal (John.Loughlin, William Safran, y Bruno Rémond). El Estado central se destacó más

³⁰⁹ Olivia Montel-Dumont, (2007): “Les tendances récentes du commerce extérieur français”, “Mondialisation et commerce international”, *Cahiers français*, núm. 341, La Documentation française, Paris, págs. 46-53.

por promover restricciones presupuestarias para los electos locales, contradiciéndose en materia de gestión financiera descentralizada (Gerard Marcou). Otras opiniones financieras confirmaron este reparto creciente de los ingresos fiscales nacionales dentro de la gestión local (informe Valletoux y Yves Fréville del Senado) ³¹⁰.

En otros aspectos, el Acto II de la descentralización se diseñó como un ambicioso proyecto político. Sin embargo, esta presidencia no dinamizó un derecho de experimentación junto con la emergencia de un nuevo poder reglamentario para las colectividades locales (Florence –Crouzatier-Durand, 2010)³¹¹. En el mismo sentido, este mandato institucionalizó la “ambigüedad” de la democracia participativa local (Christophe Prémat 2007, Pierre Sadran, Michel Koebel). Es importante recordar que estas mismas consecuencias ya fueron pronosticadas tempranamente por diferentes asociaciones de electos locales y por una doctrina mayoritaria escasamente entusiasta respecto al Acto II (ejemplo de Bruno Rémond, 2003).

Como otra característica, el Acto II operaba importantes traspasos de competencias para las colectividades territoriales, cuya naturaleza y consecuencias podían ser diversas (caso del ejercicio de competencias obligatorias, facultativas y experimentales). En este ámbito, Gerard Marcou resaltaba una erosión del poder fiscal de las colectividades locales, dentro de la misma línea formulada por especialistas financieros y auditorías privadas (Moody’s, Standard & Poors o Ernst&Young). Específicamente, Gerard Marcou observó que la reforma garantizaba la autonomía financiera por el lado del gasto, asegurando la libre disposición de los fondos y la cobertura de nuevos gastos procedentes de la creación o en el traspaso de

³¹⁰ Localtis info 29.1.2007: “La marge de manoeuvre sur les assiettes locales est aujourd’hui très réduite”, (www.localtis.info).

³¹¹ Florence Crouzatier-Durand, “L’expérimentation, pâle illustration du pouvoir normatif local”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 86, págs. 97-101; Christophe Prémat, (2007): “Une lecture du livre de Michel Koebel: Le pouvoir local ou la démocratie improbable”, *Sens public* (www.sens-public.org/article.php3?id_article=415). y Michel Koebel, (2006): *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges. En este tema, estos análisis coincidían en señalar la desviación política del referéndum local de su marco decisorio (especialmente de los alcaldes). El referéndum local no fue concebido como un instrumento de democracia directa, sino como un instrumento de consulta previo de los alcaldes, destinado para medir las resistencias a cualquier proyecto municipal.

competencias para las colectividades territoriales³¹². Ante todo, el mayor problema para las colectividades territoriales se situaba en materia de ingresos, donde la reforma del 28 de marzo de 2003 no fortalecía su autonomía financiera, todo esto gracias a la ausencia de una reforma de la fiscalidad local. Como prueba de esta evolución resaltamos las enigmáticas expresiones financieras “recursos propios y parte determinante” de la ley orgánica del 29 de julio de 2004. A raíz de la sentencia del Consejo constitucional sobre este asunto, se mejoró posteriormente esta interpretación a través del artículo LO 1114-2 de la CGCT bajo estos términos (en francés) :

“sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise à fixer l’assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou la part d’assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d’urbanisme et des dons et legs”.

Dejando de lado estas sutilidades léxicas, numerosos estudios públicos (DGCL) y auditorías externas (Standars&Poors, Ernst&Young o Moody’s) apuntaron un aumento futuro de la presión fiscal procedente de las colectividades locales (gastos de funcionamiento en alza con ritmo diverso). Dentro de esta síntesis se pronosticaba una limitación de la autonomía financiera local mediante la supresión progresiva de la TP³¹³. En efecto, estas colectividades locales debían soportar la erosión de su poder fiscal, y a la vez adaptar su modo de gestión. Por parte del Estado central se repensó su política de dotaciones mediante una reducción de su contribución, y creando nuevas cargas financieras para los entes locales (ejemplo de la DSU *Dotation Solidarité Urbaine*, Dotación de solidaridad urbana, en las zonas urbanas más pobres).

En lo que respecta las compensaciones financieras fruto de la reforma de la TP, esta financiación estatal fue considerada por todos los electos locales como una

³¹² Gerard Marcou, “Le bilan en demi-teinte de l’Acte II, Décentraliser plus ou décentraliser mieux?”, *art.cit.*, págs. 311-313.

³¹³ “Les collectivités locales françaises: Une nouvelle gouvernance à inventer”, Standard & Poor’s (16 avril 2007).

medida insuficientemente compensatoria dentro del corto plazo. También, las restricciones financieras formuladas por la UE (ejemplo de los fondos europeos) y por el Estado central, reintroducían nuevamente el Estado francés como primer contribuyente financiero de las colectividades locales.

Bajo esta perspectiva financiera, la supresión de la TP abrió el debate sobre un posible traslado de presión fiscal empresarial hacia los particulares, cuyas consecuencias se resentirían negativamente en el crecimiento económico (caso de la ralentización del consumo).

Como otra característica de la presidencia de Jacques Chirac, tropezamos con el fracaso de la República descentralizada en la gestión de los déficits públicos por debajo de los criterios de la UE (deuda pública).

Tabla 2.4: La evolución de la deuda y del déficit público entre 2002-2007

Año	Déficit público, en mil millones de euros y en % del PIB	Deuda pública en % de PIB
2002	-48,7; 3,1%	58,8%
2003	-44,6; 4,1%	62,9%
2004	-55,1; 3,6%	64,9%
2005	-45,2; 2,9%	66,4%
2006	-42,6; 2,4%	63,6%
2007	-50,3; 2,7%	64,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del AFP-La Depeche.

Todas estas evoluciones contradictorias entre el discurso político y su aplicación práctica desde del ejecutivo UMP, facilitaron el desarrollo de un clima

socioeconómico catalogado como mediocre. Como consecuencia natural se produjo el desgaste social por el liderazgo presidencial de Jacques Chirac. Esta evolución fue perceptible en diferentes encuestas de opinión sobre todo entre 2004-2007 (caso de del barómetro TNS Sofres)³¹⁴. Las promesas positivas de una descentralización ventajosa han sido eclipsadas por una realidad socioeconómica que postulaba la imagen mediática de una “República en crisis”. La República de Jacques Chirac dinamizó especialmente el debate sobre inadecuación de su modelo socioeconómico, y paralelamente cuestionó la pertinencia de su régimen político (Nicolas Baverez 2003). Como hechos relevantes, esta gestión presidencial no supo relanzar la acción política de los electos locales (crisis de los suburbios urbanos), ni tampoco contribuyó en la modernización del criticado sistema de diálogo social entre sindicatos y patronal (crisis del CPE).

Con todas estas crisis sociales, el Estado republicano descentralizado no ofreció una fuerte impresión de corregir grandes injusticias sociales, ni tampoco planteó trastocar la centralidad abusiva y opaca de estas organizaciones representativas³¹⁵.

En síntesis señalamos que esta presidencia contribuyó al desgaste social por la descentralización, la reforma del Estatal e incluso por la construcción europea (referéndum europeo de mayo de 2005). Esta inquietud socioeconómica gala fue perceptible dentro de la clase media y popular, y hasta alcanzó las nuevas generaciones (Pierre Giacometti 2005, Louis Chauvel 2006 o Bruno Cautrès 2007). Con estas críticas sociales resaltamos también un importante nivel de desconfianza hacia las élites dirigentes. Según el codirector general de Ipsos, Pierre Giacometti, estos encuestados criticaban sus responsables políticos “por no servir el interés

³¹⁴ Ejemplo del índice de popularidad de Jacques Chirac entre 2004-2007, “Côte de confiance-Jacques Chirac, Source: Baromètre TNS Sofres/Figaro –Magazine”. Entre enero de 2004 y enero de 2007, el índice de confianza presidencial pasó de un 43% a un 23% con índice record de desconfianza de un 81% de desconfianza en junio y julio de 2006.

³¹⁵ En este sentido cabía destacar la gran crisis que sufrió el MEDEF en 2008 (febrero-marzo), originada por la primera federación de empresarios (45.000 empresas y 1,8 millones de trabajadores de las industrias de la metalurgia (IUMM) presidida por Denis Gautier-Sauvagnac. La justicia francesa acusaba a la IUMM de haber creado desde los años sesenta una importante “caja negra” financiera destinada para romper los conflictos sociales, mediante la corrupción de los sindicatos.

general”, o por realizar políticas puntuales que no se inscribían concretamente en la duración³¹⁶.

Detrás de todas estas consideraciones – que enfatizaban la escasa profundidad reformista de Jacques Chirac –, se escondía también la legítima pregunta de la idónea repartición de competencias entre el Estado central y las colectividades locales. Ante la dificultad de responder a esta cuestión – por naturaleza muy compleja y de manera más detallada –, podemos observar el escepticismo suscitado por el Estado descentralizado desde varios ámbitos, que sea dentro como fuera de Francia. Desde un enfoque profundamente neoliberal, el Estado francés seguía siendo denigrado por su dirigismo económico excesivo ya que generaba supuestamente más fracturas sociales. Desde este canal de acusaciones resurgía el papel maestro de estas élites consideradas como escasamente europeístas y más neojacobinistas, cuya mayor encarnación apuntaba al Presidente Jacques Chirac³¹⁷.

Paralelamente a esta escasa eficiencia socioeconómica de la República descentralizada, Jacques Chirac tenía la responsabilidad moral y política de modernizar las principales instituciones públicas francesas.

3.2. La modernización imperfecta de las instituciones públicas

A raíz del mensaje electoral de las presidenciales del año 2002, y inspirándonos de los respectivos análisis de Bruno Rémond (2003) y de Erhard Friedberg (2003), la reforma institucional debía ser clave para sincerar la reforma del Estado y la descentralización³¹⁸. Particularmente, los legisladores galos tenían la

³¹⁶ *Le Monde* 15. 2.2005, “Les Français transmettent leur inquiétude d’une génération à l’autre”, entrevista de Pierre Giacometti.

³¹⁷ Esta actitud se observó con las críticas de Jacques Chirac al ultraliberalismo europeo (directiva Bolkestein de la comisión Prodi 13.1.2004) y a la necesidad de introducir la defensa de una cultura de servicio público dentro de la futura Constitución Europea.

³¹⁸ Erhard Friedberg, (2003): “Le carcan de l’inertie institutionnelle”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 44-46.

posibilidad de modernizar el debate parlamentario, considerado como demasiado encuadrado constitucionalmente por un poder ejecutivo omnipresente.

En definitiva, este contexto aparecía como una formidable ocasión para reflexionar sobre las causas sociales de este escepticismo reformista, e interrogarse sobre las deficiencias acerca de la naturaleza bicéfala de este poder ejecutivo. En este escenario, una nueva expectativa reformista postulaba diversas mejoras en diferentes instituciones públicas.

3.2.1. La incidencia del mantenimiento de la diarquía en el ejecutivo central

En el final del primer mandato de Jacques Chirac, diversos políticos y juristas de primer orden plantearon diversas reformas constitucionales vistas como necesarias (Arnaud Montebourg, François Bayrou y Guy Carcassonne)³¹⁹. Todas estas opiniones convergentes debatían sobre la mejora de la gestión del ejecutivo central y la optimización del principio de la separación de poderes. Estas consideraciones se explicaban por las dificultades reiteradas del ejecutivo bicéfalo para transmitir a la opinión pública sus reformas, y por los investigaciones judiciales que implicaban Jacques Chirac (como ex-presidente del RPR y antiguo alcalde de París).

En lo que respecta las relaciones entre el Presidente de la República y el Primer ministro, la práctica demostró la elasticidad peligrosa de esta gestión “entre un Presidente que preside y un Primer ministro que gobierna”, según Philippe Ardant³²⁰. En diferentes ocasiones, la opinión pública, los politólogos y los juristas observaron que este lema fue a veces hipotecado por un Presidente más intervencionista dentro del gobierno. Con esta actitud presidencial se reitera su legitimidad como jefe de su partido ante su propio gobierno, sobre todo en caso de insatisfacción pública. De manera especial, el Presidente “abusa” de su condición para subordinar y

³¹⁹ Christophe Prémat, (2007): “L’idée d’une VI^e République dans la campagne des présidentielles 2007”, *Sens public*. Disponible en: www.sens-public.org/article.php3?id_article=424.

³²⁰ Philippe Ardant, (2002): “Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel?”, *Revue du droit public*, pág. 247.

responsabilizar la gestión pública de su Primer ministro. En caso de buena gestión gubernamental, el Presidente de la República recuperaba políticamente estos beneficios – a través de la buena elección de su Primer ministro –, pero marginando a la vez los méritos políticos del jefe de gobierno (hipótesis de un Primer ministro buen gestor que puede transformarse posteriormente como candidato rival a la reelección de su Presidente de la República). Si al lado contrario se desarrollaba una mala gestión y se confirmaba por una derrota electoral, el Presidente de la República provocaba el reemplazo inmediato de su Primer ministro otorgándole la plena responsabilidad política de esta situación. Con esta breve comparación de tendencias, observamos la naturaleza desigualitaria que existe dentro de este ejecutivo bicéfalo. De todos modos, esta relación desigualitaria no es sistemática en la práctica (ejemplo de la cohabitación), ya que depende en gran medida del poder de interpretación constitucional del Presidente de la República – como guardián de la Constitución del 4 de octubre de 1958) (artículo 5, Título II) –, cuyo carácter propio puede corresponderse o no con la figura política de su Primer ministro.

Pese a estas consideraciones, el texto constitucional demostró la existencia de una cierta confusión de poderes entre el Presidente y su Primer ministro. Aquí resulta resulta sustancialmente incómodo, una insatisfacción social motivada por su incapacidad para reconocer los verdaderos autores políticos de las reformas (ejemplo de la gestión bicéfala de la crisis del CPE). En esta situación se sitúa la hipótesis de un Presidente de la República que impone en Consejo de ministros una reforma impopular ante su Primer ministro. De manera más excepcional existe igualmente la posibilidad de un protagonismo del Primer ministro sobre el Presidente de la República (ejemplo del estado de salud frágil de Jacques Chirac durante la gestión de la crisis del CPE). En esta misma reflexión podemos recalcar la reserva presidencial de Jacques Chirac acerca de las ambiciones descentralizadoras de Jean-Pierre Raffarin. En este contexto paradójico, emanaba un Primer ministro convencido por la descentralización y un Presidente de la República más obsesionado por dejar un balance político positivo. A raíz de los resultados electorales de 2004, Jacques Chirac protagonizó un giro político dentro de la gestión gubernamental de Jean-Pierre

Raffarin, aconsejándole una ralentización de su proceso descentralizador. Ante todo, esta postura presidencial podía ser considerada como problemática, puesto que obedecía inmediatamente a consideraciones sociales y tenía menos en cuenta las exigencias gubernamentales en materia de coherencia reformista.

En cualquier caso, esta diarquía fue aún más discutida cuando el jefe de Estado sufría investigaciones judiciales, cuyo contexto posibilitaba el abuso de sus prerrogativas ante su subordinado Primer ministro. Especialmente, esta situación se complicaba cuando el propio Presidente seguía siendo el “guardián de las instituciones públicas” (Constitución de 1958), y compaginaba en la práctica una cierta vulneración de estos principios ante un Parlamento políticamente subordinado al ejecutivo.

En teoría, el anuncio de la descentralización implicaba implícitamente una moralización de la vida política, marcada por las graves acusaciones judiciales contra Jacques Chirac. En aquella época, el socialista Arnaud Montebourg intentó convencer a su grupo parlamentario de traducir penalmente Jacques Chirac, en un proceso parecido al norteamericano *empeachment*. A pesar de la falta de consenso en el seno del PS, este diputado apostó por relanzar el debate sobre la emergencia de una VI República, cuya novedad residía en el fortalecimiento del control parlamentario frente al poder ejecutivo³²¹.

Finalmente, este debate anterior a la emergencia República descentralizada fue sustituido por otras medidas políticas. Como ejemplos de relegitimación de la democracia francesa encontramos la introducción del mandato quinquenal para las elecciones presidenciales de 2002 (para mejorar la coincidencia del mandato parlamentario y presidencial, o frenar los riesgos de cohabitación), el impulso de la democracia local participativa en la descentralización o la modificación constitucional “tardía” del régimen penal del Presidente de la República (19 de

³²¹ Véase el análisis de Christophe Prémat, (2007): “L’idée d’une VIe République dans la campagne des présidentielles 2007” (Article publié en ligne 2007/04, www.sens-public.org/article.php3?id_article=424) y Arnaud Montebourg y Bastien François, (2005): *La Constitution de la VIe République, Réconcilier les Français avec la démocratie*, éditions Odile Jacob, Paris.

febrero del 2007)³²². Desde un punto de vista político y jurídico estas medidas podían ser consideradas como positivas. Por otra parte, estas modificaciones fueron consideradas como manifiestamente insuficientes para mejorar el sistema de equilibrio de poderes (si tenemos en cuenta el pesimismo social crónico galo hacia la acción de sus políticos).

En una vía paralela, este enriquecimiento del proceso descentralizador seguía sufriendo las ambigüedades del texto constitucional y del peso de la historia. La clase política y respaldada por diversos juristas se mostró escéptica sobre la utilidad de promover una VI República más parlamentaria, cuya consistencia y perennidad se aparentaba más incierta. Ante todo, la vigencia de la V República resultaba igualmente problemática para sus detractores. Particularmente, esta crítica política resaltaba el carácter “monárquico” del régimen presidencial y su promoción ineficaz de las reformas. Al margen de estas argumentaciones, el reemplazo de la V República por un sistema más parlamentario se dificultó básicamente por el recuerdo imborrable del parlamentarismo caótico de la III y IV República. Con la pretensión de evitar una situación de ingobernabilidad, una mayoría de antiguos dirigentes de alto rango desaconsejaron cambiar todavía esta V República (Valéry Giscard d’Estaing, Raymond Barre y Robert Badinter)³²³. Solamente, estos dirigentes reconocieron la necesidad de otorgar más poderes al Parlamento para limar una imperfecta Constitución (del 4 de octubre de 1958). A pesar de esta defensa de la V República, subyace el gran tema de la transformación profunda de este modelo, sabiendo que el mito del régimen presidencial domina todavía en la clase política (Frederic Rouvillois)³²⁴.

³²² Ejemplo de discusión doctrinal sobre la responsabilidad penal del Presidente de la República francesa, (artículo 68), Robert Badinter (2002): “La responsabilité pénale du Président de la République”, *Revue du droit public*, núm. 1/2, págs. 105-116.

³²³ “La VI e République?” (2002): *Revue du droit public*, núm. 1/2. Como ejemplos tenemos las posturas parlamentarias de “Raymond Barre” y Valéry Giscard d’Estaing” (defensa de un mayor protagonismo parlamentario dentro del ejecutivo bicéfalo).

³²⁴ Frédéric Rouvillois, (2002): “La VIe République et le mythe du régime présidentiel”, *Revue du droit public*, núm.1/2, págs. 139-141.

Como punto de salida a esta situación incómoda, la V República podía regenerarse reconsiderando el control de constitucionalidad (Jean Rosetto)³²⁵. El actual modelo de control se había focalizada en proteger el poder ejecutivo contra las desviaciones del régimen parlamentario. Tras cumplir esta finalidad, un nuevo modelo de constitucionalidad debía ampliarse hacia los parlamentarios y los propios ciudadanos.

Fuera de la introducción constitucional de la nueva descentralización, los partidarios de la VI república (*Convention pour la VI République*) estaban muy aislados por el bipartidismo dominante (UMP y PS). El UMP no querría trastocar la herencia del gaullismo, y el PS pretendía debilitar el gobierno instrumentalizando la VI República. De manera especial, el PS utilizó esta estrategia en vísperas de elecciones para denunciar una V República que otorgaba plenos poderes al gobierno UMP y sin obtener resultados concretos. El PS junto con Laurent Fabius formalizó una dialéctica ambigua sobre esta vigencia constitucional. Este ex –Primer ministro pretendía modernizar “La República sin cambiar la República” (elogio histórico de la flexibilidad institucional de la V República en materia de descentralización y como promotora de la política europea)³²⁶. Posteriormente, Ségolène Royal como candidata socialista en las elecciones presidenciales del 2007 defendió un planteamiento más regionalista (ejemplo de la apuesta por la democracia participativa en todas las colectividades públicas y el final del cúmulo de mandatos parlamentarios)³²⁷.

Ante esta realidad política, Jacques Chirac apostó por acoplar una República descentralizada que no trastocaría las imperfecciones constitucionales, ni los equilibrios de poderes vigentes. Al igual que François Mitterrand (Acto I), Jacques Chirac trataba de preservar discretamente sus importantes poderes presidenciales sin tener en cuenta las otras transformaciones políticas.

³²⁵ Jean Rosetto, (2002): “La Ve République entre pérennité et perfectibilité”, *Revue du droit public*, núm .1/2, págs. 169-171.

³²⁶ Laurent Fabius, (2002): “Changer la République sans changer la République?”, *Revue du droit public*, núm. 1/2, págs. 95-98.

³²⁷ *Le Monde* 13.2.2007, “Les “100 propositions “de Mme Royal.

Dejando de lado estas consideraciones, la diarquía formada por Dominique de Villepin y Jacques Chirac suscitó diferentes debates políticos como morales. Al nivel político hemos abundado anteriormente sobre los límites de esta gestión gubernamental en materia descentralización. En este ámbito hemos señalado la permanencia de deficiencias políticas en la gestión local y el desarrollo de nuevas problemáticas estatales.

En otro terreno, diferentes expertos (políticos, jurídicos y medios periodísticos) analizaron el “escándalo Clearstream” como la culminación de la degradación moral del poder ejecutivo. A raíz de este escándalo estatal, los diferentes análisis coincidían en resaltar principalmente una defectuosidad general del equilibrio de poderes, y la hipótesis de una disfunción exclusiva del poder presidencial (caso del abuso de poderes). En esta deterioración institucional se juntó como agravante las instrucciones judiciales abiertas contra Jacques Chirac. Durante su presidencia, Jacques Chirac fue relacionado en diversos sumarios judiciales, donde cometió presuntamente varios delitos como antiguo alcalde de París (investigaciones judiciales llevadas a cabo por el juez Eric Halphen). En paralelo, Jacques Chirac sufrió diversas críticas públicas relativas al abuso de su inmunidad y de sus prerrogativas presidenciales para frenar su implicación judicial en casos de corrupción³²⁸. En este contexto presidencial de “insumisión” hacia las diligencias judiciales, se sumó el efecto multiplicador del “escándalo Clearstream”³²⁹. Con esta nueva instrucción judicial, el diario conservador *Le Figaro* ironizó sintetizando la presidencia de Jacques de Chirac como “La République des coups tordus” (la

³²⁸ Hervé Gattegno, (2006): *L'irresponsable une présidence française 1995-2007*, Stock, Paris, págs. 249-258.

³²⁹ *Ibidem*, págs. 269-273. El escándalo Clearstream designa un complot “político” cuya finalidad intentaba denunciar públicamente unas cuentas bancarias falsificadas y presentadas como cuentas ocultas de Nicolas Sarkozy en Luxemburgo. En esta operación, la prensa presumía que Jacques Chirac y Dominique de Villepin “enemigos íntimos” de Nicolas Sarkozy, habían planeado esta operación para sabotearle su elección presidencial de 2007, movilizándolo expresamente la justicia, y instrumentalizando sin control los servicios secretos.

República de los golpes bajos)³³⁰. Bajo esta expresión se resaltaba más la crisis moral de este modelo republicano, en vez de resaltar su regeneración (ejemplo del Acto II).

En todos estos acontecimientos polémicos, Jacques Chirac demostró la preeminencia del poder presidencial sobre el poder judicial (primer y segundo mandato), y en presencia de diferentes Primer ministros subordinados o pasivos. En cualquier caso, esta diarquía ejecutiva mostró en diversas ocasiones, una diseminación de la responsabilidad presidencial, y un intervencionismo excesivo³³¹. Por encima de todo, la continuación de estas prácticas presidenciales demostró que la revisión constitucional de 2003 no consiguió ampliar el debate político sobre la modernización de las competencias del ejecutivo, y establecer así un nuevo equilibrio de poderes.

Más concretamente, aquí subsiste una doble responsabilidad del Primer ministro ante el Presidente y el Parlamento. En este ámbito gubernamental “el Primer ministro dirige la política de la Nación y regenta la Administración”. No obstante, el Presidente de la República puede intervenir en cualquier momento dentro de la gestión gubernamental, y fragilizar la coherencia reformista ante la opinión pública. Por esta razón se cuestiona la pertinencia política de un parlamentarismo racionalizado por el ejecutivo. En esta configuración se desprende básicamente una mayoría parlamentaria UMP que discute y a veces contesta las reformas legislativas del gobierno. Sin embargo, esta misma mayoría impone finalmente su disciplina partidista de voto apoyando al ejecutivo³³².

³³⁰ *Le Figaro* 5.5.2006, “La République des coups tordus”, le bloc.notes d’Ivan Rioufol, (www.lefigaro.fr).

³³¹ En concreto se debe recordar: la campaña del referéndum de 2005, marcado por el protagonismo de Chirac sobre Raffarin, una cierta delegación de poderes del Presidente hacia el Primer ministro (caso del anuncio del Estado de emergencia ante la crisis urbana de otoño de 2005) y también la gestión del CPE en esta diarquía (Villepin quiso promocionar este contrato ante las reservas del Eliseo en su promulgación, pero el CPE fue finalmente retirado).

³³² Como opciones del ejecutivo para disciplinar su mayoría parlamentaria destacamos:

- el uso del derecho de disolución en la Asamblea nacional (ejemplo particular de 1997).

En esta misma dirección, el Tribunal de cuentas, varios responsables parlamentarios y diversos juristas coincidieron mayoritariamente en relanzar este debate. Particularmente, estos análisis señalaban la “inadaptada” modalidad de gobernación central, cuya imperfección impedía el pleno desarrollo de las reformas en el tiempo. En este mismo ámbito, estos estudios recomendaban limitar los cambios frecuentes de Primer ministros para evitar la fragmentación de las reformas. Mientras tanto, estas correcciones diversas debían centrarse en permitir la emergencia de un parlamentarismo responsable, cuya esencia funcional consiste en evaluar y controlar la experimentación de las políticas públicas.

En caso de incumplimiento institucional de estas recomendaciones básicas, estos análisis resaltaron la perennidad dos tendencias indeseadas por la sociedad gala. El primero riesgo podía facilitar el ahondamiento social de un Estado central en situación de crisis permanente (problemática del Estado incapaz de concretizar sinceras reformas). El segundo riesgo conllevaría la invisibilidad social de la República descentralizada. En esta perspectiva, la sociedad sintetizaría el Acto II como “un instrumento diseñado por el Estado central”, y cuya conducta jacobinista impedía un mayor control parlamentario bicameral en materia de descentralización. Justamente con esta deficiencia parlamentaria, se evidenció una voluntad política del ejecutivo para mantener las colectividades territoriales como autoridades administrativas, y no como entidades dotadas de plena autonomía política.

3.2.2. La dinamización de los poderes parlamentarios y jurisdiccionales.

La gobernación Chirac-Raffarin-Villepin puso en evidencia que el funcionamiento de esta diarquía necesitaba una revisión constitucional urgente. Básicamente, esta reforma debía aclarar sobre quién recaía la máxima responsabilidad política dentro del ejecutivo entre el Presidente de la República y su

-
- la censura presidencial de candidatos “indisciplinados” parlamentarios en las investiduras.
 - el uso gubernamental del artículo 49.3 para presionar los diputados de su propio partido.

Primer ministro. Es importante señalar que este planteamiento podía introducirse sin efectuar necesariamente un cambio radical de República.

En paralelo, la vitalidad democrática de la nueva República dependía de la mayor implicación funcional del poder parlamentario y de diversas instituciones accesorias, y que estas instituciones no siguiesen ninguneadas por el mismo poder ejecutivo. Con esta segunda descentralización se plasmó que los dirigentes centrales no promovieron unos nuevos contrapoderes en materia de control parlamentario. En este ámbito, el poder ejecutivo mantuvo diversos anacronismos constitucionales favorables al poder presidencial. Como ejemplos destacamos: el artículo 16 (prerrogativa presidencial en materia de gestión de crisis cuyo acontecimiento amenaza las instituciones de la República, la independencia de la Nación o la integridad de su territorio), el derecho de disolución de la Asamblea nacional (artículo 12), o el uso del artículo 49-3 que permite al Primer ministro entablar la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea nacional durante el voto de un texto. En todas estas prerrogativas, una mayoría de juristas criticaban la vulneración excesiva de los derechos parlamentarios y la perpetuación del axioma gaullista “que un ejecutivo no puede ser fuerte si el Parlamento es fuerte”. Paradójicamente, esta racionalización parlamentaria dentro de una República descentralizada puso más en evidencia el descrédito social del ejecutivo bicéfalo.

3.2.2. a. La renovación del sistema parlamentario.

En las vísperas de la segunda presidencia, Jacques Chirac dejó entrever la ilusión de mejorar las instituciones públicas. En esta óptica, Jacques Chirac insistió en la necesidad de establecer un nuevo equilibrio de poderes locales, cuyo equilibrio debía consistir en reducir la omnipresencia excesiva del Estado central sobre todo en materia de gestión territorial.

Cuadro 2.4: La retórica de Jacques Chirac sobre el equilibrio de poderes

--

“ Notre démocratie a besoin, c’est vrai, Monsieur le Président, d’un nouvel élan. Elle ne le trouvera que dans la reconnaissance d’une plus grande autonomie de la société par rapport à l’Etat, dans l’instauration de rapports différents entre les pouvoirs et l’individu, dans l’acceptation pleine et entière des libertés locales.

Pour répondre aux exigences des Français, notamment en matière de sécurité, pour offrir de nouvelles capacités d’action à chacun de nos concitoyens, pour améliorer le service de tous, la France va devoir se réformer en profondeur, restaurer l’autorité de l’Etat, le réformer et redistribuer les responsabilités entre les collectivités de la République. Elle va devoir dessiner une nouvelle architecture des pouvoirs pour les rapprocher des citoyens”.

Puede traducirse como:

“ Nuestra democracia necesita (...) un nuevo impulso. Esta se encontrará dentro del reconocimiento de una más grande autonomía de la sociedad en relación al Estado, en la instauración de relaciones diferentes entre los poderes y el individuo, en la aceptación plena y entera de las libertades locales.

Para responder a las exigencias de los franceses, sobre todo en materia de seguridad, para abrir nuevas capacidades de acción a cada uno de nuestros conciudadanos, para mejorar el servicio de todos, Francia va a tener que reformarse en profundidad y redistribuir las responsabilidades entre las colectividades de la República. Esta (República) va a tener que dibujar una nueva arquitectura de poderes para aproximar los ciudadanos”

Fuente: Elaboración propia a partir de “Discours de M.Jacques Chirac, Président de la République, à l’occasion de l’assemblée des départements de France 18 octobre à Rodez” (www.elysee.fr).

En esta interpelación local, Jacques Chirac minimizó o relegó implícitamente el debate relativo a la modernización del sistema parlamentario. Pese a la afirmación constitucional de la República descentralizada y de los nuevas prerrogativas parlamentarias (derecho de experimentación, LOLF o referéndum decisorio local), otras modificaciones parlamentarias fueron juzgadas como más pertinentes desde un enfoque jurídico como político.

A partir de estas valoraciones, una mayoría expertos coincidían en recalcar positivamente la estabilidad gubernamental fruto de la Constitución de la V República, a pesar de alterar los derechos parlamentarios. No obstante, este parlamentarismo racionalizado producía automatismos criticables. En este orden, la

Asamblea nacional y el Senado se mudaron como “cámaras de registro” (que votaban casi automáticamente las leyes gubernamentales) o a veces como unas “cámaras de rechazo”, en vez de dinamizar el debate parlamentario mediante la mejora de los dispositivos legislativos gubernamentales³³³. Concretamente, esta situación se explicaba por la plaza central de la elección presidencial en la vida política francesa y por su influencia importante en las elecciones parlamentarias dentro de la Asamblea nacional (Pierre Avril)³³⁴. Gracias a un poder parlamentario sin verdadero contrapeso sobre el poder ejecutivo, este esquema pudo facilitar el distanciamiento social hacia su clase dirigente (problemática del alejamiento de la sociedad en las principales decisiones políticas). Sin embargo, Pierre Avril matizaba que la relación entre el ejecutivo y su mayoría parlamentaria era mucho más compleja que la propia opinión del ciudadano de a pie. Según su opinión, diversas mayorías parlamentarias de la V República habían demostrado regularmente ser unas “mayorías de coalición” (con o sin cohabitación, caso Jacques Chirac-Lionel Jospin), donde prevalecían las relaciones internas de “asociados-rivales”. Bajo esta síntesis tendencial se describía los “asociados” como los actores que ejercían el poder y los “rivales” como los protagonistas dentro de este ejercicio”. Desde luego, esta problemática mostraba que cada actor político estaba incitado para desmarcarse si quería ser políticamente más audible³³⁵. Al fin y al cabo, la subordinación de la mayoría parlamentaria al poder presidencial no era sistemática. Sobre todo, esta obediencia parlamentaria obedecía a un sutil juego entre todos estos actores, y resurgía en teoría con la proximidad de unos comicios electorales.

Al lado de esta realidad, la mayoría de la clase política resaltó el impacto de la descentralización y la evolución de la construcción europea como elementos transcendentales para modernizar las instituciones parlamentarias³³⁶. De manera expresa, estas recomendaciones pedían la creación de comisiones permanentes sobre

³³³ Christian Poncelet, (2002): “La Ve République aujourd’hui: un régime qui manque des contre-pouvoirs”, *Revue du droit public*, núm.1/2, pág. 101.

³³⁴ Pierre Avril, (2002): “Quel équilibre entre exécutif et législatif?”, *Revue du droit public*, núm. 1/2, pág. 270.

³³⁵ *Ibidem*, págs. 272-273.

³³⁶ Laurent Fabius, “Changer la République sans changer la République?”, *art.cit.*, pág. 99.

asuntos europeos y una intensificación del control parlamentario en materia de reforma del Estado y de control de la descentralización (ejemplo del control de las experimentaciones).

Por encima de todo, esta constitucionalización del Acto II operaba un paradójico contraste. Por un lado, la revisión constitucional tendía a ofrecer nuevas prerrogativas parlamentarias y una esperanza social de concretizar unos contrapoderes frente al ejecutivo central. En otro lugar, el poder ejecutivo disfrutaba todavía de importantes prerrogativas que no habían sido corregidas. Como ejemplos destacamos: la limitación del artículo 49-3 como del derecho de disolución presidencial, la reorganización de la modalidad de elección senatorial y de la Asamblea nacional junto con la redefinición de las circunscripciones electorales. También, este desequilibrio de poderes se observaba con la menor influencia bicameral en la elaboración del orden del día, y en el nombramiento o cesamiento de miembros gubernamentales como de altos funcionarios.

Poniendo en paréntesis estas imperfecciones institucionales, el poder ejecutivo demostró su influencia en esta República descentralizada desconsiderando esta serie de recomendaciones y programando otras tareas parlamentarias. En este contexto se situaba la aplicación de la LOLF junto con las orientaciones de Dominique de Villepin (ejemplo del inicio de la descongestión legislativa y la moderación del derecho de enmienda). Sin embargo, esta línea gubernamental se podía interpretar ciertamente como un subterfugio destinado a no abrir una “caja de pandora” en materia de reforma institucional, y cuyo principal perjudicado podría ser Jacques Chirac. De manera destacada, la revisión del sistema parlamentario galo implicaba inherentemente abrir el debate sobre la aplicación de un sistema de destitución presidencial – similar al *impeachment* nortamericano –, cuando el máximo responsable del ejecutivo estaba implicado en varias investigaciones judiciales.

En última instancia podemos señalar la escasa plaza del Parlamento en materia de evaluación de la democracia social. De manera relevante emergió la problemática del control financiero del paritarismo social y la influencia del Ministerio de

Economía y Finanzas (Bercy). El Estado, las organizaciones sindicales y la patronal monopolizaban en exceso este diálogo social, en detrimento a veces de los parlamentarios y de los electos locales. La crisis del CPE expuso los límites de la negociación social, mostrando sobre todo una cierta prepotencia del ejecutivo para imponer normas ante los agentes sociales. En este esquema, Jacques Chirac persistió en promocionar este papel tripartito gracias a un mayor protagonismo de estos actores en la elaboración normativa – prolongando este paritarismo social de sesenta años considerado como “un hecho positivo y identitario del Estado social galo” –, y apelando al final a una modernización del diálogo social³³⁷. A pesar de este voluntarismo reformista “de última hora”, Jacques Chirac resaltó un discurso político contradictorio y versátil que no supo concretizar sus promesas electorales.

Con esta prepotencia del Estado como árbitro social (artículo 34 de la Constitución de 1958) se sumó la imponente administración de finanzas de Bercy, cuyo poderío imponía constantemente ajustes financieros para las colectividades locales – a veces sin concertación con los electos locales – o modulaba el producto de los impuestos locales como el reparto de dotaciones. En concreto, esta influencia ministerial se ejercía ante un Parlamento de la mayoría, cuya composición podía apenas contestar las grandes opciones gubernamentales. De todos modos, esta prepotencia administrativa y gubernamental se limaba también con la regla de bicameralismo y del cúmulo de mandatos (mandato local y nacional). Con este juego político, el parlamentario disociaba difícilmente unas cuentas estatales con las finanzas locales. Esta circunstancia facilitaba el voto de presupuestos deficitarios, gracias a los diputados que acumulaban mandatos locales y cuya mayor influencia permitía mejorar la situación de las arcas locales (ejemplo del cabildeo parlamentario en materia de mejora del nivel de dotaciones). De manera patente, esta práctica insinuaba que este tipo de diputado se inclinaba más por satisfacer su clientelismo local, en vez de promover el interés general como parlamentario. Pese a esta contravertida tendencia, la supresión del cúmulo de mandato no consiguió plasmar un amplio consenso entre la clase política, sociólogos y parte de la doctrina (ejemplo

³³⁷ Discours de Jacques Chirac *Conseil Economique et Social*, Paris 10 octobre 2006.

de Ségolène Royal en 2007, Guy Carcassonne, 2009 y Serge Regourd)³³⁸. De todas formas, esta constante indefinición parlamentaria no facilitaba favorablemente la disminución del déficit público estatal. En esta misma dirección, el sistema parlamentario contemplaba año tras año una degradación destacada del sistema de protección social por encima de las finanzas públicas locales más equilibradas.

Con esta recapitulación de problemáticas, observamos que el ejecutivo central y parte de los parlamentarios (los que cumulan mandatos) coincidían en preservar sus propias zonas de influencia, simplemente mediante la aceptación del actual sistema bicameral. Con esta aceptación política, estos parlamentarios vaticinaban que este modelo institucional seguía siendo más ventajoso que problemático. En otro frente, este parlamentarismo racionalizado no realizaba la República descentralizada en dos aspectos. Primeramente, este modelo político de gestión financiera no dejaba entrever teóricamente una reducción sensible del déficit público, y a la vez dificultaba la reforma estatal en su correcta concretización (ejemplo de la racionalización pertinente de los servicios desconcentrados y de los servicios públicos en los territorios). En segundo lugar, este estancamiento político compartido perennizaba una gestión presupuestaria deficitaria desde cerca de treinta años, y esta constancia alteraba evidentemente la percepción social de sus élites. Ambas élites siguen percibidas socialmente como incapaces de modernizar las finanzas públicas, y en consecuencia estas mismas dirigentes no lograrían reformar el Estado.

También, en este conservatismo institucional parlamentario se yuxtaponen otras razones políticas. En esta línea prefiguró la ideología presidencial de Jacques Chirac defensora de un Estado recentrado, cuyo protagonismo se desarrollaría en

³³⁸ *Libération* 1.9.2009, “La mesure permettrait davantage d’ouverture”, entrevista de Guy Carcassonne. Este constitucionalista apoyó la propuesta socialista de Martine Aubry de limitar este cúmulo de mandatos, por varios motivos: para dar mayor apertura en el sistema político y diversidad entre los electos, reducir el ausenteísmo en la Asamblea nacional y poner fin a la confusión de mandatos nacionales y locales. De esta manera Francia imitaría otros modelos parlamentarios más eficientes (Gran Bretaña y Alemania). Serge Regourd, (2004): “Un nouveau processus de décentralisation. L’organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique”, *Cahiers français*, núm. 318, La documentation Française, Paris, pág. 7 (crítica del cúmulo de mandato como un “mal francés” que impedía ver la descentralización como un proceso identificable para el ciudadano).

materia de grandes políticas públicas y en la gestión del diálogo social (artículo 34). A continuación, se adjuntó la yuxtaposición del colectivo conservador departamentalista y municipal del Senado (que apoyó Jacques Chirac en la victoria de 2002), un elemento que condicionaría probablemente la parálisis de la modernización bicameral. En último lugar, Jacques Chirac intentó preservar su mandato presidencial impidiendo abrir el debate parlamentario sobre un mecanismo de destitución presidencial. Como respuesta política, Jacques Chirac planteó revisar la responsabilidad penal del Presidente de la República, pero dentro de un contexto de final de mandato.

Para resolver esta incómoda situación, diversos constitucionalistas defendieron la vigencia del texto constitucional (artículo 68) ya que permitía diferenciar la inmunidad presidencial – necesaria para ejercer su cargo específico –, y descartar la idea de una impunidad total (Didier Maus, Georges Vedel, Guy Carcassonne y la jurisprudencia del Consejo constitucional reafirmaron que la función presidencial no impedía que la justicia investigase posteriormente asuntos anteriores a su cargo presidencial)³³⁹. De todas formas, el Presidente de la República seguía siendo “garante de la independencia de la autoridad judicial” y por este motivo Jacques Chirac no podía ser perseguido por los tribunales ordinarios (Didier Maus).

Por detrás de esta controversia política y jurídica, Jacques Chirac dejó una impresión colectiva de un desequilibrio notable entre el poder ejecutivo, parlamentario y judicial. Como máximo guardián de las instituciones y promotor de las reformas, este Presidente contempló igualmente otras reflexiones para modernizar otras instituciones claves dentro de la V República descentralizada.

³³⁹ Louis Favoreu, (2002): “De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du président de la République, *Revue française de droit constitutionnel*, num. 49, págs. 7-9. Conseil Constitutionnel - Décision núm. 98-408 DC du 22 janvier 1999: “Traité portant statut de la Cour pénale internationale”. Documento extraído a partir de: www.conseil-constitutionnel.fr/

3.2.2. b. La reforma del Consejo constitucional y del Tribunal de cuentas

Tras el reconocimiento constitucional de la descentralización, los partidarios de la reforma gala insinuaron la idea recurrente de mejorar estas funciones institucionales, dentro de un mayor espíritu de eficiencia y de consenso.

- **La remodelación funcional del Consejo constitucional**

De manera especial, el Consejo constitucional sufrió diversas críticas acerca de su supuesta “politización excesiva” fruto de su composición, y como consecuencia se generaba una jurisprudencia supuestamente “poco independiente” del poder ejecutivo. Para explicar este debate, hay que tener bien presente la modalidad de designación política de los jueces constitucionales (artículo 56 alinea 1, “tres miembros son nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea nacional, tres por el Presidente del Senado”). En otro punto de enfoque, no se puede despreciar la existencia de una garantía de independencia de los jueces mediante un mandato de nueve años no renovable, y la presencia de los ex-Presidentes de la República (artículo 56 alinea 2 de la Constitución).

Desde un punto de vista jurisprudencial, la actividad constitucional gala se caracterizó más “por defender el interés general del Estado”, en vez de compaginarse con el reconocimiento pleno de derechos individuales subjetivos o de nuevos derechos identitarios. Durante el Capítulo primero vimos las críticas doctrinales acerca de un Consejo constitucional que se negaba en interpretar un principio intangible de la Constitución “La forma republicana del Gobierno no puede ser el objeto de una revisión” (artículo 89 alinea 4).

Dentro de este balance jurisprudencial, destacamos el gaullismo constitucional del Presidente del Consejo, Pierre Mazeaud. Este constitucionalista se oponía a un derecho comunitario “invasor” que viniera para trastocar “principios inherentes

a nuestra identidad constitucional nacional”, porque Francia disponía de “principios específicos” que no estaban protegidos por el derecho comunitario³⁴⁰.

En segundo lugar, el Consejo constitucional no funcionaba como un “Tribunal o una Corte suprema” cuya competencia englobaría un conjunto de litigios y problemas jurídicos³⁴¹. Únicamente, esta jurisdicción constitucional se limita a ser un juez de “atribución”, especializado en examinar la constitucionalidad de las leyes ordinarias y orgánicas. De manera más concreta, esta jurisdicción no tiene competencia para censurar las decisiones de otras altas jurisdicciones, consideradas como las verdaderas Cortes supremas en el ámbito administrativo y judicial (Consejo de Estado y *Cour de Cassation*)³⁴².

Pese a estas críticas doctrinales – que acusaban alternativamente de ser poco audaz en varias decisiones o de preservar más la herencia constitucional gaullista –, el Consejo constitucional fundamentó sus decisiones polémicas mirando exclusivamente la Constitución escrita de 1958 y en “el bloque de constitucionalidad”. El bloque de constitucionalidad, designa: el conjunto de disposiciones a valor constitucional, determinadas por la jurisprudencia del Consejo constitucional (la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789), el Preámbulo de la Constitución de 1946, y los artículos de la Constitución del 4 de octubre de 1958. En este esquema, el juez constitucional aplica escrupulosamente la

³⁴⁰ (2007): “Questions à...Pierre Mazeaud, président honoraire du Conseil Constitutionnel” 12 mars 2007, *Actualité juridique du droit administratif*, pág. 501.

³⁴¹ Como ejemplo destacado debemos citar, la decisión del Consejo constitucional .núm. 74-54 15 janvier 1975: “Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse”, que rechaza examinar el control de conformidad de una ley con un tratado, considerando que la superioridad de los tratados sobre las leyes (artículo 55 de la Constitución) presenta un carácter “a la vez relativo y contingente”, contrariamente a la superioridad de la Constitución que es absoluta y permanente.

³⁴² Georges Vedel y Pierre Dévolv , (1992): *Droit administratif*, Tome 1, PUF, Paris, pág. 63. A raíz de la decisión del Consejo constitucional núm. 74-54, 15 janvier 1975: “Loi relative   l’interruption volontaire de la grossesse”, *Cour de Cassation, Chambre mixte, 24 mai 1975, Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975.497*) y sobre todo el *Conseil d’Etat* “arret Nicolo 20 octobre 1989” han aceptado controlar la compatibilidad de una ley a un tratado (sobre todo comunitario). Esta jurisprudencia administrativa marcaría el abandono de la teoría de la “pantalla legislativa” por la plena aplicación de las normas comunitarias superiores a cualquiera norma legislativa posterior contraria (*Conseil d’Etat 24 septembre 1990, arret Boisdet*, para los reglamentos; *Conseil d’Etat, Assambl e 28 février 1992, S.A Rothmanns Internacional France et S.A Phillip Morris France*, para las directivas).

Constitución, prohibiéndose juzgar al Presidente de la República en una situación de crisis política y usa a título excepcional el artículo 16. Solamente, el Consejo constitucional tiene que ser consultado por el ejecutivo en estos siguientes casos: cuando esta actuación gubernamental puede abocar en una violación de derechos fundamentales (caso de la crisis de Argelia en 1962) –, en una situación de un control de excepción de constitucionalidad de una norma internacional (sobre todo europea) frente al texto constitucional (decisión de 15.1.1975) o apreciar la revisión del artículo 89-4.

De todas maneras debemos insistir en la excepcionalidad de estos casos y que algunos puntos son completados por dispositivos que facilitaban la inserción de las normas europeas en Francia (artículos 88-1 a 88-5). En cualquier caso, el juez constitucional sufre todavía de una imagen de connivencia con el Eliseo (Jean Rossetto)³⁴³. Y esta crítica no se arreglaba con la desconfianza política de los electos locales, sobre todo si tenemos en cuenta que este colectivo es incapaz de defender constitucionalmente de manera individual el principio de autonomía financiera (Jean Jack Queyranne, 2005)³⁴⁴. Para paliar esta situación, los electos locales tenían la capacidad de proteger sus derechos constitucionales mediante recursos directos antes las jurisdicciones administrativas, convenciendo sesenta diputados o senadores para recurrir a una norma legislativa ante el Consejo constitucional, o aprovechándose del cúmulo de mandatos en las sesiones parlamentarias (intervención oral en el hemiciclo y uso del derecho de enmienda).

Por encima de todo, la descentralización *chiraquiana* no promocionó un derecho amparo destinado a defender los derechos individuales fundamentales ante la justicia constitucional, (ejemplo del modelo español artículo 14-29 de la Constitución de 1978). También, el Eliseo no impulsó un recurso constitucional para

³⁴³ Jean Rossetto, “La V République entre perennité et perfectibilité?”, *art.cit.*, pág. 168. Crítica contra la postura del Consejo constitucional respecto a la motivación opaca sobre la responsabilidad penal del jefe de Estado (Jacques Chirac nombró un amigo cercano, Pierre Mazeaud como Presidente del Consejo constitucional para proteger probablemente la inmunidad presidencial ante el poder judicial).

³⁴⁴ *Le Monde* 6.9. 2005, “Réformer l’Etat, c’est accorder l’autonomie régionale”, Jean- Jack Queyranne.

los electos locales como primeros actores de la descentralización. Con esta nueva incoherencia institucional nos situamos más cerca de una descentralización administrativa que política. En este orden, el ejecutivo central no rompía con los argumentos tradicionales de sus predecesores, señalando la falta de un consenso político y el riesgo de que un recurso de amparo individual atascase de litigios una jurisdicción suprema “ejemplar en la defensa del equilibrio de poderes” ³⁴⁵. De esta manera se preservaba la actividad normativa del gobierno.

- **La aproximación del Tribunal de cuentas y del Parlamento**

En cuanto al Tribunal de cuentas, diversas recomendaciones parlamentarias acoplaban mejoras funcionales que tendían a un acercamiento de sus competencias con el Parlamento. La más destacada consistía en someter el Tribunal de cuentas bajo la autoridad del Parlamento, imitando así diferentes modelos extranjeros como la británica *National Audit Office* ³⁴⁶ (ejemplo de las quince recomendaciones del informe de Jérôme Chartier UMP, transmitidas en la Asamblea nacional sobre la modernización de la vida política, el día 21.04.2004).

Cuadro 2.5: Las funciones principales del National Audit Office (en inglés)

<p>Role</p> <p>(Misiones principales)</p>	<p>. The role of the National Audit Office is to:</p> <p>. Audit the accounts of all government departments and agencies as well as a wide range of other public bodies</p>
---	---

³⁴⁵ Entrevista de Raymond Barre, (2002) “La VI e République?”, *Revue du droit public*, núm 1/2, pág. 51.

³⁴⁶ Paul Dubrule, *Réformer l'Etat pour réussir la décentralisation*, op.cit., pág. 84, y Agnès Verdier-Molinié, Bernard Zimmern, y Samuel-Frédéric Servièrre, (2008): “Réformer la Cour des comptes et redéfinir sa mission. Pour mieux contrôler la dépense publique”, *Ifrap*. Disponible en: www.ifrap.org/index.php?page=impression&id904, Mardi 11 novembre 2008.

	<p>.Report to Parliament on the economy, efficiency and effectiveness with which these bodies have used public money.</p> <p>Our work includes: Audit of financial statements, Value for Money Audit, Support to the Parliament, International Activities, and Other specialist expertise</p>
<p>Support to Parliament</p> <p>(Papel central de la NAO en su apoyo al Parlamento)</p>	<p>The National Audit Office (NAO) works on behalf of Parliament and the taxpayer to hold government to account for the use of public money and to help public services improve performance.</p> <p>The relationship with Parliament is central to the roles of the Comptroller and Auditor General (C&AG) and NAO.</p> <p>The C&AG is a statutory Officer of the House of Commons and the results of our work are presented to the Parliament by Order of the House of Commons.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la dirección electrónica del National Audit Office, www.nao.org.uk/about_us.aspx .

Básicamente, este modelo de jurisdicción financiero británico se presentaba mucho más intransigente con el mal uso del dinero público. Gracias a su independencia y a su relación más estrecha con el Parlamento, el poder ejecutivo estaba forzado en dar explicaciones sobre su controvertida gestión ante los parlamentarios y la opinión pública. Detrás de esto, el poder ejecutivo debía corregir obligatoriamente sus errores de gestión, puesto que los parlamentarios acompañados por esta institución financiera vigilaban precisamente estas políticas. A través de esta colaboración institucional ejemplar, Philippe Seguin como Presidente del Tribunal de cuentas reconoció la superioridad de estos modelos anglosajones. Pero, este magistrado matizó que cada modelo de control en materia de gestión pública “tenía

una eficacia que dependía ampliamente del contexto institucional y del activismo del Parlamento”³⁴⁷. En este sentido, Philippe Seguin recordó la decisión del 25 de julio de 2001 del Consejo constitucional, cuya decisión recalca: que el Tribunal de cuentas como jurisdicción administrativa “debía beneficiar de todas las garantías constitucionales de independencia respecto al poder legislativo y ejecutivo”.

Con esta orientación británica se solucionaba una carencia funcional de la *Cour des Comptes*, cuya institución gala estaba estigmatizada por la supuesta “ineficiencia” de sus recomendaciones ante los poderes públicos (ejemplo del fracaso político en materia de gestión financiera de la deuda pública desde treinta años). Ante todo Philippe Seguin no incidió en este aspecto, y recordó que su jurisdicción logró históricamente nuevas competencias, obteniendo simultáneamente una mayor capacidad de influencia dentro de la gestión pública (ejemplo del proyecto político de la LOLF, inspirado de las recomendaciones de la *Cour des Comptes*). Mediante esta evolución institucional, el Tribunal de cuentas gala se concretizó como una jurisdicción administrativa capacitada para controlar la gestión pública estatal como local (Cámaras regionales de cuentas desde 1983), en cumplimiento del artículo 47-2 de la Constitución de 1958 (texto revisado 23 de julio de 2008):

“El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como la evaluación de las políticas públicas. Por sus informes públicos, contribuirá a la información de los ciudadanos. Las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera”.

Mediante esta evaluación, estos magistrados controlaban la calidad, la regularidad y la eficiencia del dinero público. Esta competencia excluía que los magistrados efectuasen cualquier tipo de control de oportunidad sobre la política de los actores públicos. Pese a su gran labor de certificación de las cuentas públicas, en su papel prestigioso en materia de misiones solicitadas por organizaciones internacionales, y a su gran repercusión mediática de sus informes anuales como

³⁴⁷ Philippe Seguin, (2007): “Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique”, *Revue française de droit administratif*, pág. 441.

temáticos, el Tribunal de cuentas sufría todavía de una falta de reconocimiento institucional³⁴⁸.

Progresivamente, los parlamentarios podían solicitar esta jurisdicción para efectuar una auditoría sobre cualquier establecimiento público. Sin embargo, este crecimiento competencial no compensaba la escasa influencia jurisdiccional en sus recomendaciones ante el poder ejecutivo. En este sentido, el Presidente del Tribunal de cuentas, Philippe Seguin (UMP) publicó diversos informes bastantes críticos sobre la gestión gubernamental (cuentas públicas estatales y locales, seguridad social, y políticas urbanas)³⁴⁹. En todos estos análisis sobresalían señaladamente la escasa evaluación financiera de las políticas públicas, la inadaptación de las estructuras administrativas y el reformismo insuficiente como conclusión final. Mientras tanto, este conjunto de críticas financieras postulaba como una evidencia la cierta fragilidad funcional del Parlamento y la falta de rigor del ejecutivo en reflexionar sobre su propia acción política considerada como “inapropiada” (ejemplo de la dificultad del ejecutivo central para aplicar escrupulosamente las principales recomendaciones contables). En esta reflexión podemos incluir la postura del ejecutivo central desde julio de 1986, cuya actuación se centraba en promover numerosos estudios sobre la reforma del Estado y sin llevar a cabo algunas grandes propuestas³⁵⁰. Particularmente, estos informes recomendaban reducir el alto número de funcionarios, racionalizar la composición de los cuerpos y direcciones generales administrativas, renovar los gabinetes ministeriales pletóricos, y reestructurar la gran variedad de servicios desconcentrados departamentales. De manera menos receptiva,

³⁴⁸ Este crecimiento de competencias surge a raíz del artículo 47-2 de la Constitución de 1958 junto con la ley constitucional del 23 de julio de 2008, que se alinean con el dispositivo de la LOLF (1 agosto de 2001). Aquí la *Cour des Comptes* se ve otorgada una misión de asistencia al Parlamento y al gobierno en la evaluación de la economía nacional y en las orientaciones sobre las finanzas públicas (producción de informes conjuntos con el gobierno, artículo 58-3 y 48 de la LOLF).

³⁴⁹ En este sentido existen diversos informes temáticos críticos de la *Cour des Comptes*, que discutían sobre la acción del Estado central (2005-2007) a nivel nacional como local. Como ejemplos destacamos: “*L’intercommunalité en France*” (novembre 2005), “*La gestion des crédits de la politique de la ville*” o “*Les aides des collectivités territoriales au développement*” (novembre 2007) etc....

³⁵⁰ Nicolas Lecaussin, (2005): *Cet Etat qui tue la France*, Plon, Paris, págs. 22-24.

los sucesivos gobiernos coincidieron para desoir estas grandes líneas mediante el fortalecimiento de otras estructuras administrativas. En lugar y plaza se desarrolló la creación administrativa de numerosos observatorios temáticos, cuya naturaleza no permitía resolver grandes problemas estructurales.

Fuera de la proclamación de la República descentralizada, el Estado central seguía monopolizando el marco de la descentralización y el desarrollo de la reforma, sin tener en cuenta la evolución regional y financiera inspirada por la UE, y minimizando las críticas diversas sobre los cambios institucionales necesarios (John Loughlin, Bruno Rémond, o Michel Crozier).

Frente a esta sofisticación financiera y política de la descentralización, el Tribunal de cuentas debía afrontar principalmente la responsabilidad colectiva del ejecutivo central y de su alta administración “la enarquía” (procedente del ENA)³⁵¹. Del análisis contable de esta asociación dependía el frenazo o el impulso verdadero de los principios constitucionales financieros más favorables para las colectividades locales. De todas formas, la plena concretización de este análisis jurisdiccional no se podía llevar a cabo por diferentes motivos. Primeramente, el Tribunal de cuentas tiene que realizar informes contables dentro de una cierta reserva política (papel central del Presidente de la *Cour des Comptes*). Secundariamente es difícilmente concebible que esta misma jurisdicción critique la “enarquía” – o solicite la supresión de esta escuela de altos funcionarios por obstaculizar el reformismo en Francia –, básicamente porque gran parte de estos magistrados financieros proceden del E.N.A. En tercer lugar, la promoción contable de la descentralización por parte del Tribunal de cuentas debía conjugarse con el activismo parlamentario y la renovación de sus derechos junto con las asociaciones de electos locales ante el Consejo constitucional.

Desde los años noventa, debemos recalcar que la “enarquía” ha sido objeto de numerosos estudios (Michel Crozier, Pierre Bourdieu y Pierre Birnbaum) y críticas

³⁵¹ ENA es la escuela de altos funcionarios creada por la ordenanza del 9 de octubre de 1945 de Charles de Gaulle y cuya sede se sitúa en Estrasburgo desde 2005.

políticas mediante debates que estigmatizaban varias tendencias polémicas³⁵². Como grandes tendencias emergía el “enchufismo a la francesa” llamado “pantouflage” cuya expresión designa: la promoción institucional de altos funcionarios en sectores económicos estratégicos y a veces con resultados financieros negativos (ejemplo del banco público *Credit Lyonnais* al borde de la quiebra y cuya gestión arriesgada provocó la destitución del presidente *enarca* Jean-Yves Haberer en 1993). En paralelo, esta política de nominaciones en sectores empresariales estratégicos impedía el acceso del sector privado dentro de la alta función pública gala. Como otra habilidad, la *enarquía* se destacaba por abusar de sus prerrogativas institucionales ante la presencia de responsables ministeriales procedentes de la sociedad civil. En este diagnóstico, los *enarcas* tenían la reputación de manejar la información relevante para el éxito de las reformas, incidiendo “desfavorablemente” en la gestión ministerial. Recordando la historia política desde François Mitterrand, Jacques Chirac y su sucesor, no nos sorprendemos de contemplar diversos rencores formulados por ministros de la sociedad civil contra esa *enarquía* dominante (ejemplos diversos de Edith Cresson, Pierre Bérégovoy, Bernard Tapie, más tarde, Fadela Amara o Luc Ferry etc...) ³⁵³.

Con esta larga lista de peripecias político-económicas, la opinión pública francesa tenía una imagen contrastada respecto a la influencia de la alta administración. Especialmente, una mayoría de franceses cuestionaban esta institución por su insuficiente grado de compromiso con la reforma. Las reformas tecnocráticas podían ser bien diseñadas, pero estos proyectos no implicaban forzosamente una modernización como respuesta a verdaderas necesidades sociales (ejemplo del fracaso recurrente de la política interministerial, la *Politique de la*

³⁵² Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France, op.cit.*, págs. 139-148.

³⁵³ En muchos de estos casos, hasta incluso se puede hablar de la posibilidad de la existencia de la “mano negra” de la *enarquía* que utiliza información privilegiada para desacreditar un político procedente de la sociedad o arruinar la carrera política de un ministro indeseable (ejemplo de la relación oscura de “los informadores” del diario satírico *Le Canard Enchaîné*, que han revelado numerosos escándalos acerca del modo de vida discutido o de privilegios en materia de vivienda, casos de cargos ministeriales como Fadela Amara, Christian Estrosi, Alain Juppé, Luc Ferry etc...). Portadas disponibles en: www.lecanardenchaîne.fr.

Ville). También se reprochó socialmente a la *enarquía* de dejar poco espacio político a miembros emblemáticos de la sociedad civil, a través de la gestión exitosa de reformas de primer orden. Del mismo modo, los enarcas defendían excesivamente el protagonismo del Estado dentro de la descentralización (Michel Crozier).

Fuera de estas consideraciones, el E.N.A representa también un formidable ascensor social como político para sus aspirantes alumnos. Pero este éxito suponía el establecimiento previo de relaciones amistosas entre los altos funcionarios para avanzar (ejemplo de la amistad o cortesía funcional de dos enarcas políticamente opuestos entre Jacques Chirac y Michel Rocard).

De esta constatación sociológica – que se podía extender a otros casos – se consiguió popularizar mediáticamente y políticamente la expresión pensamiento único (“la pensée unique”, Ignacio Ramonet a través *Le Monde Diplomatique*, enero de 1995). Esta expresión peyorativa designa el conformismo político de la izquierda y de la derecha para fomentar la construcción de un modelo socioeconómico liberal en Francia a partir de las recomendaciones de la UE. Como otro sentido, esta expresión enfatizaba una mayoría de dirigentes políticos galos y de altos funcionarios (procedentes del ENA), cuya ideología resaltada la importancia de las políticas nacionales o centrales como las más pertinentes para garantizar el interés general.

Con esta síntesis funcional hemos destacado la importante influencia de la enarquía en la promoción de las reformas. Ante todo, estas reformas son debatidas socialmente por sus escasos resultados, y esta situación implicaba teóricamente una intervención correctora más contundente por parte del Tribunal de cuentas. Pese a todo, esta jurisdicción estaba enfrentada a una dificultad práctica relativa a la crítica de políticas financieras, cuya corrección debía efectuarse sin levantar tensiones con el gobierno central y la alta administración. Con esta estrategia de dosificación de la crítica financiera, la *Cour des Comptes* evitaba el riesgo de sufrir una falta de colaboración administrativa y parlamentaria (papel clave de los enarcas y del Ministerio de Economía y Finanzas de Bercy) y alejaba al mismo tiempo cualquier

debate político relativo a su falta de imparcialidad institucional³⁵⁴. Ante estos riesgos, el Tribunal de cuentas debía conjugar estrechamente dos imperativos. En esta institución se postulaba la necesidad de realizar un ejercicio de “equilibrismo” de la crítica política financiera (problema de la garantía real de su independencia), junto con el aumento de su nivel de influencia ante el ejecutivo central y la alta administración (ejemplo en materia de aplicación de las recomendaciones financieras de esta jurisdicción financiera).

A pesar de la supuesta escasa repercusión política de sus recomendaciones, esta institución ganó paradójicamente prestigio dentro de la sociedad. Como hechos relevantes, el Tribunal de cuentas defendió mediáticamente un mejor uso del gasto público, y permitió optimizar de forma disuasiva la gestión de los electos locales, gracias a las Cámaras regionales de cuentas desde 1982³⁵⁵. Por lo tanto, estos informes tenían la preciosa ventaja de ser poco discutibles por su naturaleza contable y también por sus sutiles mensajes políticos hacia los ministerios y otros organismos públicos. Por esta razón consideramos importante valorar este trabajo institucional, porque contribuye a sedimentar más el escepticismo galo sobre la reforma del Estado. De igual modo, esta jurisdicción se destacó insistiendo en la búsqueda de otro modelo de gestión pública, mirando sobre todo hacía la descentralización como marco de reflexión para los responsables políticos.

Desde luego, la inaplicación de todas estas recomendaciones institucionales influyó para desvalorizar la presidencia de Jacques Chirac, cuyo mandato desperdició una gran oportunidad para realizar reformas trascendentales. En última instancia, quedaba por comprobar si el próximo sucesor al Eliseo había entendido estos posibles errores reformistas de Jacques Chirac.

³⁵⁴ En esta dirección podemos destacar un ejemplo de enfrentamiento institucional entre la Asamblea nacional y el Tribunal de cuentas (noviembre de 2008), originada por un informe crítico del Tribunal de cuentas sobre esta cámara legislativa, y que posteriormente generó un informe propio de la Asamblea nacional contra la gestión de esta jurisdicción. *Dernières Nouvelles d'Alsace* 14.11.2008, “La Cour des comptes épinglée à son tour”.

³⁵⁵ Adrien Zeller y Pierre Stussi, *La France enfin forte de ses régions. Glossaire engagé de la décentralisation*, op cit., págs. 46-47.

CAPÍTULO TERCERO

**EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE
LOS AGENTES SOCIALES EN LA DINAMIZACIÓN
DE LA REPÚBLICA DESCENTRALIZADA**

“ Il y a quelques années, c’était l’Europe qui était présentée en termes négatifs par une large partie de la classe politique: l’euro allait entrainer des destructions d’emplois, la perte de souveraineté serait dramatique pour l’économie française. Tout cela était faux. On cherche donc à diaboliser autrement le débat, le Malin s’incarnat désormais dans la mondialisation”

Denis Kessler, vice président du MEDEF.

“En fait, le modèle social français demeure au coeur du modèle social européen. Les peuples des autres continents attendent de la France qu’elle maintienne la flamme de ce modèle social”

Nicole Notat ex dirigeante syndical de la CFDT.

El éxito del Acto II de la descentralización dependía primeramente del establecimiento de un cierto consenso político entre dirigentes estatales y locales y entre el gobierno central y los partidos de oposición. No obstante, este consenso debía aglomerar los agentes sociales y tener en cuenta las demás reivindicaciones formuladas por la sociedad. .

Como nuevas esperanzas políticas, la nueva descentralización implicaba una redefinición previa de las competencias estatales y una reorganización del diálogo social. En este proceso se incluía el delicado tema relativo al establecimiento de un nuevo modelo social, cuya introducción podía generar tensiones entre los agentes sociales. En este contexto concentraremos nuestra atención en analizar el impacto de estas transformaciones en el ámbito sindical como patronal.

I. LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PARTIDOS TRADICIONALES FRANCESES

1.1 . La descentralización programática en el bipartidismo dominante UMP-PS

En el seno del bipartidismo dominante UMP (ex - RPR, *Rassemblement Pour la République*, Agrupación para la República) y PS, la temática de la descentralización suscitó pasiones, y no se destacó como una ideología homogénea y continuista. Básicamente, esta situación podía explicarse por la herencia cultural y política de la Revolución francesa (1789) y por la emergencia de la V República (1958). En ambas partes, este bipartidismo adaptó sus líneas políticas teniendo bien en cuenta la sensibilidad de la sociedad gala acerca del respecto de los principios fundadores de la República (laicidad, teorías igualitaristas y protagonismo del Estado providencia en materia económica y social).

1.1.1. La sinceridad europeísta y descentralizadora del UMP en cuestión

Desde la creación del RPR de Jacques Chirac hasta su renovación en UMP (2002) con Nicolas Sarkozy, el movimiento gaullista se destacó por sus diversas corrientes. En el neogaullismo moderno podemos encontrar los “gaullistas sociales” (Philippe Seguin, Henry Guaino), cuyas propuestas denunciaban el ultraliberalismo promoviendo como alternativa un Estado liberal más social. Al otro lado, el UMP de Nicolas Sarkozy defendía una postura más liberal, cuya finalidad consistía en reducir el sistema del Estado providencia como medio para mejorar la gestión pública. Como otras corrientes dentro del UMP resaltamos: la adhesión mayoritaria de los ex miembros centristas del UDF (tras disensiones con su líder François Bayrou), y una derecha más católica y liberal (Christine Boutin).

Durante su mandato presidencial (1995-2002), Jacques Chirac intentó acordar todas estas líneas para evitar la “guerra de sucesiones”, y construirse una imagen moderna como dirigente comprometido con la construcción europea. En diferentes biografías, Jacques Chirac aparecía como un político menos ideológico, cuyo pragmatismo se centraba de manera obsesiva en la conquista del poder³⁵⁶. En este sentido, Jacques Chirac defendió una política liberal a finales de los años ochenta, y en la década siguiente promovió un Estado más social que lucharía contra la “fractura social” generada por las políticas ultraliberales.

Dentro de este mandato presidencial, la temática de la descentralización sufrió las variaciones de la construcción europea. Como hemos evocado en los dos primeros Capítulos, la Comisión Europea se distinguió en la emisión de directivas neoliberales (directiva de Frits Bolkestein 123/2006/CE) como medioambientales, y por criticar regularmente la gestión deficitaria francesa en materia de finanzas públicas. Particularmente, las instituciones europeas exigían de Francia que

³⁵⁶ Como hechos notables de su carrera política cabía destacar: la creación del RPR (5 de diciembre de 1976) y su dimisión como Primer ministro de Valéry Giscard d’Estaing, seguido de su comportamiento “pasivo” de Jacques Chirac ante la no reelección presidencial de Valéry Giscard d’Estaing ante el socialista François Mitterrand en 1981.

concretizase más sus reformas, mediante una mayor liberalización de sus servicios públicos. De igual modo, estas instituciones europeas junto con responsables socioeconómicos influyentes exigieron que Francia acelerase la descentralización regional sobre todo en materia económica y de forma urgente³⁵⁷. A raíz de la concluyente regionalización económica de los demás países europeos se reiteraba:

“ Deciding Decentralisation has about the same positive (and statistically significant) impact on growth as Financial Decentralisation. Decision-making power is much more relevant than implementation power. (Véase pág. 9)

Como conclusión final se recomendó la aplicación del principio de subsidiariedad como clave del éxito económico en estos términos:

“These findings clearly suggest that the application of the subsidiarity principle is the key to economic success”.

Dentro de esta misma línea de reflexión, otro diagnóstico económico sintetizó las deficiencias a corregir en materia de atraktividad territorial³⁵⁸. De manera recurrente se estigmatizaba una resistencia social francesa para insertarse correctamente dentro de la globalización (los estudios sociológicos y las encuestas de opinión junto con el rechazo francés al Tratado de la Constitución Europea en 2005 tendían en este sentido). En hechos concretos, los expertos regionales denunciaban la falta de compromiso del Estado para fomentar una política centrada en desarrollar una cultura de innovación, y estrechar la colaboración entre el sector público y privado. De manera especial, Francia alteró su atraktividad económica gracias a una importante carencia en materia certificación europea de sus principales metrópolis. Según un estudio de Ernst & Young (2009): París (56%), Lyon (44%) o Marsella (19%) conseguían únicamente interesar los empresarios para llevar a cabo implantaciones de sus actividades.

³⁵⁷ From subsidiary to Success: the impact of Decentralisation on Economic Growth. Summary and Conclusions. A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER) May 2009.

³⁵⁸ Como ejemplo se sitúa el análisis-barómetro: “Réinventer la croissance. Baromètre Attractivité du site France 2009. Ernst & Young., junio 2009). Véase las págs. 33 y 36. En [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Etude_Attractivite_France_2009/\\$FILE/Etude%20Attractivite%20France%202009.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Etude_Attractivite_France_2009/$FILE/Etude%20Attractivite%20France%202009.pdf)

Todas estas críticas estigmatizaban una gestión descentralizadora UMP, como una gestión central que no rompía tendencias. Desde un punto de vista municipal como regional, Alain Juppé (2006) y Adrien Zeller (ARF 2007) coincidieron en denunciar principalmente el escaso crecimiento económico generado por esta nueva descentralización³⁵⁹. Por esta razón, estos dirigentes políticos reivindicaron la necesidad de favorecer la emergencia de auténticas capitales regionales con un rango internacional mediante el traspaso de mayores competencias para las ciudades.

Para analizar la evolución ideológica del UMP en materia de descentralización vamos a comparar la presidencia de Jacques Chirac con su sucesor Nicolas Sarkozy en 2007 (en el último Capítulo abundaremos con mayor atención esta presidencia reformista y descentralizadora). En esta comparación queremos analizar únicamente la evolución europeísta del UMP y su influencia sobre la descentralización.

A pesar de sus divergencias políticas dentro del UMP, ambos dirigentes intentaron concretizar una UE más política y sin renunciar a la reforma del Estado. Como grandes ejes europeos destacamos: las reservas presidenciales para liberalizar los servicios públicos (directiva Bolkestein, Jacques Chirac), un mayor control de los fondos financieros y bancarios (Nicolas Sarkozy), una oposición presidencial a cualquiera reducción drástica de las ayudas financieras procedentes de la PAC, y una preocupación creciente por el desarrollo sostenible (Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy). En varios aspectos, Nicolas Sarkozy intentó imitar este pragmatismo liberal y europeo de Jacques Chirac, a través de la defensa de “un liberalismo sostenible” ante la clase media y una política activa de protección del medio ambiente³⁶⁰. Durante la campaña electoral europea del UMP (2009), Nicolas Sarkozy

³⁵⁹ *Le Figaro* 08.10.2006, entrevista de “Alain Juppé: La France doit mettre en avant ses métropoles” (www.lefigaro.fr).

³⁶⁰ Como ejemplo, está la declaración de Nicolas Sarkozy: Déclaration de M.Le Président de la République devant le parlement réuni en Congrès, Versailles-lundi 22 juin 2009, donde distingue su preferencia por la globalización cooperativa (“es aquella que privilegia el crecimiento interno, es decir un modelo en la cual cada uno produciendo más y consumiendo más aún contribuye al desarrollo de todos”) frente a la globalización conflictual externa que privilegia “por todos los medios la pérdida de empleos y de los mercados de los demás” (pág. 2). Disponible en: <http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-5522.pdf>

defendió su doble liderazgo positivo ocasionado por la presidencia francesa de la UE, y por la cumbre del G8 en Londres, abril del 2009 (en materia de un mayor control de los fondos financieros). Bajo esta estrategia de denuncia de un ultraliberalismo financiero mundial, el UMP consiguió ganar las elecciones europeas adelantando al PS y al Modem. No obstante, esta estrategia europeísta de Nicolas Sarkozy demostró un radio de acción limitado. En este sentido observamos que la retórica presidencial no privilegiaba el debate sobre una sensible revisión de las funciones estatales y una ampliación sustancial de las competencias locales. En un contexto de ralentización económica y de crisis, los ejecutivos UMP con Dominique de Villepin y Nicolas Sarkozy rehabilitaron el protagonismo principal del Estado junto con la UE para salir del estancamiento económico. Estos conceptos son el “patriotismo económico” (Capítulo segundo) y el “Estado estratega” (Capítulo quinto). Además, Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy coincidieron en rechazar la construcción de una Europa federal, mostrando su preferencia política por una “federación de naciones europeas”. La campaña electoral europea del UMP (2009) reiteró nuevamente la importancia de construir una Europa más política, junto con los Estados centrales más participativos en las decisiones europeas (en materia económica, la defensa, las relaciones internacionales y las políticas medioambientales).

Para fortalecer más estas convicciones, los máximos responsables del UMP analizaron el escrutinio europeo buscando entre los partidos políticos cuales han sido los “vencedores”, y sacar simultáneamente algunas conclusiones.

En primer lugar, la estrategia postelectoral del UMP consistió en criticar el “anti sarkosismo primario” llevado a cabo de manera ineficiente por el PS liderado por Martine Aubry. Durante esta campaña, los dirigentes socialistas denunciaron las políticas regresivas de Nicolas Sarkozy en materia social bajo la expresión gala “un tournevis social” un destornillador social³⁶¹. Según el UMP, el electorado castigó

³⁶¹ Véase el documento del PS: “Deux ans de Nicolas Sarkozy l’échec. Le bilan des deux premières années de Nicolas Sarkozy”, y la reiteración de esta línea en “Ensemble, ça devient vraiment plus possible”, Le 5 mai 2009: <http://actus.parti-socialiste.fr/2009/05/05/plus-possible/>

particularmente la estrategia del PS por la “pobreza” de sus proyectos frente a la demanda de reformas.

El segundo elemento relevante de este escrutinio fue la emergencia notable de *Europe Ecologie*. Particularmente, esta formación política benefició de un fuerte de contexto de marketing mundial de la película ecologista *Home* de Yann Arthus Bertrand (2009) en numerosos medios de comunicación³⁶². A esta evolución electoral se sumó también el alto nivel de abstención.

Inspirándose de estas tendencias electorales, Nicolas Sarkozy concluyó en la continuación de las reformas, y en una mayor apuesta gubernamental por las políticas medioambientales.

Con todas estas actuaciones hemos observado que el europeísmo UMP de Jacques Chirac y de Nicolas Sarkozy era ideológicamente más convergente que divergente. El desarrollo de un Estado federal seguía siendo inaceptable en Francia, calcándose en el histórico pensamiento conservador como liberal del siglo XX (tesis intemporal de Olivier Beaud)³⁶³. También, este recelo francés a este modelo estatal se extendía para la construcción federal de la UE.

Fuera de este europeísmo antifederal crónico, los principales dirigentes UMP debían compensar otras acusaciones relativas a la escasa descentralización regional. En respuesta a todas estas críticas que denigraban el europeísmo francés, Nicolas Sarkozy apostó por privilegiar las políticas cuya sensibilidad estaba señalada por la ciudadanía (racionalización de las políticas económicas neoliberales y control de los mercados financieros) y por la Comisión Europea (desarrollo del espacio euromediterráneo y de las políticas medioambientales)³⁶⁴. Con esta estrategia Nicolas Sarkozy retomaba la postura tradicional europea de Jacques Chirac, basada en la construcción de una Europa más política sin ser federal y desmarcada del

³⁶² “HOME (ES)” *Subido por* HomeprojectES el día 19/05/2009

<http://www.youtube.com/watch?v=SWRHxh6XepM>

³⁶³ Olivier Beaud, (1999): “Federalismo y federación en Francia: ¿Historia de un concepto impensable?”, *Res publica*, núm. 3, pág. 63.

³⁶⁴ Le Comité des Régions et la Présidence française de l’Union européenne, “L’Europe avec les Régions et les Villes”, Comité des Régions 2008, págs. 3-4, véase las ambiciones europeístas del gobierno francés François Fillon y Jean –Pierre Jouyet (secretario de Estado encargado de los Asuntos europeos).

modelo británico de libre comercio³⁶⁵. Además, esta presidencia de Nicolas Sarkozy facilitó una mayor implicación de las colectividades territoriales en los asuntos europeos (François Fillon, Jean-Pierre Jouyet).

En cualquier caso, todos estos comportamientos del ejecutivo UMP estigmatizaban una posible instrumentalización de la construcción europea y del voto de los franceses para realzar el Estado frente al poder local. En este sentido cabía matizar, los argumentos del UMP.

Como elementos que cuestionaban la postura del UMP, se situaba como primer criterio la baja participación electoral en Francia como en el resto de la UE. Que sean países centralizados o descentralizados, el porcentaje de participación fue también bajo. Al nivel nacional veremos más tarde que Nicolas Sarkozy consiguió unos bajos índices de popularidad (Capítulo quinto), en consecuencia la baja participación europea no podía ser interpretada exclusivamente como una crítica a las instituciones europeas y a la descentralización, y justificar finalmente la revalorización del Estado central. Tampoco, la crisis de legitimidad europea (visto desde el UMP) no podía aminorar una cierta crisis de legitimidad de los gobernantes franceses. Particularmente, Nicolas Sarkozy imitó la crisis de legitimidad presidencial del final de mandato de Jacques Chirac sobre todo en las clases medias y populares³⁶⁶. Paradójicamente, el éxito electoral del UMP en las europeas de 2009 fue fruto de la capacidad de movilización de su electoral tradicional y del desanimo del electorado socialista hacia el PS.

En este mismo escenario se adjuntó la crítica postelectoral gala relativa al alto nivel de abstención, y la reflexión política momentánea de corregir esta situación impulsando básicamente cambios institucionales en el marco europeo.

³⁶⁵ Como ejemplo que sintetiza esta corriente, encontramos la postura europeísta de Jacques Chirac en una tribuna difundida en 25 diarios europeos, *Le Figaro* 26.10.2006, "Force et solidarité: répondre aux attentes des européens". Como línea maestra, Jacques Chirac afirmó que la historia genética de la construcción europea estaba en la defensa de una "economía social de mercado", y que el irrespeto de esta línea justificaba el rechazo de los franceses por la Constitución Europea, pero no al proyecto europeo, (www.lefigaro.fr).

³⁶⁶ *La Voz de Galicia* 7.5.2009, "Sarkozy, el presidente francés peor valorado a los dos años de su mandato".

Todos estos acontecimientos que discutían sobre el funcionamiento de las instituciones europeas, constituían la principal base argumental del UMP para desvalorizar la continuación de la descentralización ante la sociedad. Gracias al “implícito” deseo francés de un retorno del Estado, el UMP interpretaba esta voluntad justificando una mejor defensa de la PAC y una mayor implicación del Estado como defensor de los servicios públicos, a pesar de las críticas europeas sobre el deterioro del déficit público.

En consecuencia, el discurso europeísta del UMP ocultaba un UMP imperfectamente descentralizador, a pesar de las revisiones constitucionales de 2002 y 2008. Diferentes especialistas en materia de descentralización (Bruno Rémond, Gerard Marcou o John Loughlin) ya habían criticado indirectamente el UMP como promotora de una descentralizadora escasamente ambiciosa y clara. Además, la implantación de un giro descentralizador en Francia dependía necesariamente de la superación histórica de un tabú relativo a la emergencia de un Estado federal. Como factor explicativo de esta intemporalidad, Olivier Beaud recordó la revolución clave de 1789 (papel de Sieyes en la construcción del Estado unitario) y la connotación peyorativa del federalismo, considerado como un sistema contrarrevolucionario (un sistema feudal defensor de los intereses aristocráticos y promotor de las injusticias sociales)³⁶⁷. A raíz de estas consecuencias antisociales, en Francia se perpetuó el escaso interés de los pensadores franceses por las ideas federalistas (excepto Pierre-Joseph Proudhon y Alexis de Tocqueville). También, Alexis Tocqueville afirmaba *grosso modo* “la imposibilidad francesa” de federalizarse como Estado y este pensamiento político seguía predominando todavía.

Detrás de esto, el discurso neojacobinista del UMP se podía contradecir con la realidad económica como social. En este sentido, los diferentes gobiernos UMP coincidieron en rechazar dar mayores competencias económicas como políticas al nivel regional. Sin embargo, este conservatismo galo levantó la perplejidad de varios

³⁶⁷ Olivier Beaud, “Federalismo y federación en Francia: ¿historia de un concepto impensable?, *art.cit.*, págs. 8-9.

expertos, cuyas opiniones dudaban de la emergencia de verdaderas capitales regionales dentro de un rango europeo. Además, las empresas francesas padecían problemas de competitividad y debían mejorar su capacidad de inserción en los mercados internacionales. Pese a todo, la corrección de esta situación económica pasaba previamente por la mejora gala de su atraktividad territorial.

También, esta perplejidad se alimentó con los comentarios políticos de Jacques Chirac acerca de los factores que generaban este inmovilismo dentro de la República. En esta discusión relativa a la negociación social se resaltaba la omnipotencia del Estado junto con los sindicatos y la patronal. También, el diálogo social estaba discutido por el funcionamiento del paritarismo social, cuyo sistema se encontraba en crisis desde el año 2000. Como corrección a estos desequilibrios, diferentes análisis apelaban la intervención de otros actores públicos e influyentes como las regiones (este asunto lo detallaremos más adelante).

Por encima de todo, todas estas conductas presidenciales demostraron un continuismo político problemático. Con la negación perpetúa de las ideas federales, Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy concretizaban un cierto inmovilismo político, y a la vez abrían el debate sobre las verdaderas causas del estancamiento socioeconómico. Esta lógica presidencial obedecía a la continuidad de la República como un Estado unitario y una nación indivisible (Gerard Marcou). Además, el Acto II de la descentralización no trastocaba este Estado, básicamente porque no operaba una simplificación y una jerarquización de las escalas territoriales (Gerard Marcou, Bruno Rémond, o Jean-Marc Ohnet 2003)³⁶⁸. Entretanto, el Acto II no afectó constitucionalmente el diseño de los poderes desconcentrados, cuya presencia se debía interpretar como un instrumento inherente a la buena marcha de la descentralización.

Como otro punto destacado, los diferentes ejecutivos UMP ofrecieron una cierta impresión de relativizar cualquiera opinión crítica sobre su modelo de República. Para erosionar todas estas críticas, las dos presidencias UMP se volcaron en destacar las importantes deficiencias institucionales europeas (mayo de 2005, y

³⁶⁸ Jean-Marc Ohnet, “Les ambitions contrariées de l’”Acte II”, *art.cit.*, págs. 3-4.

escrutinio europeo de 2009). Particularmente, los ejecutivos UMP enfatizaron la desconfianza creciente de los ciudadanos galos hacia unas instituciones comunitarias escasamente volcadas con la construcción de una Europa más política. Como consecuencia de esta interpretación, el Estado central volvía ser el protagonista público más cercano para responder a las principales reivindicaciones ciudadanas (ejemplo del discurso de política general de Dominique de Villepin). Bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy se confirmó esta tendencia bajo un hiperpresidencialismo en materia europea, medioambiental y en el desarrollo de un plan estatal de relanza económico (véase el Capítulo quinto). Con estrategia indecible, el UMP pretendía promocionar una Europa política más cercana al ciudadano, pero sabiendo de antemano que esta situación sería difícilmente realizable al nivel institucional con 27 países. En esta consideración, el UMP resaltaba la imposibilidad práctica de elegir al sufragio universal un Presidente de la Comisión Europea. Mientras tanto, estas disfunciones comunitarias se añadían en el discurso UMP para desvalorizar las pretensiones regionalistas y locales galas.

Con todas estas consideraciones, el UMP formalizó una ideología un poco más europeísta, pero difícilmente más descentralizadora. Particularmente, las élites administrativas, una parte de la opinión pública y los senadores departamentalistas incidieron en el ejecutivo central en su voluntad de fomentar un mayor grado de descentralización.

En esta situación se añadió la descomposición del europeísta centro derecha como socio tradicional del UMP. El UDF de François Bayrou se transformó en una nueva formación llamada MoDem (2007), *Mouvement Democrate* (Movimiento demócrata), cuya postura marcaba distancias con los planteamientos neoliberales y reformistas bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy. Solamente, el UMP estaba asociado con el nuevo partido centrista, *Le Nouveau Centre* presidido por Hervé Morin. Asimismo, este partido centrista disidente de François Bayrou tenía un espacio político reducido dentro del gobierno, y esta marginación dificultaba la defensa de sus planteamientos más europeos ante la sociedad.

1.1.2. La pertinencia del discurso descentralizador socialista en el debate político desde 2002

A partir de la derrota socialista en las elecciones presidenciales de 2002, este partido tuvo que realizar una difícil transición entre personas que representaban diferentes corrientes.

Durante el gobierno de Lionel Jospin (1997-2002), este ejecutivo se destacó por reducir la semana laboral en 35 horas y por implantar contratos de empleos públicos quinquenales para la juventud. A raíz de estas actuaciones, Lionel Jospin defendía un estatismo social, cuya tendencia se desmarcaba de “la tercer vía” del Primer ministro laborista Tony Blair. A partir de 2003 y tras la dolorosa derrota presidencial, el PS se reubicó como el partido defensor de la descentralización frente a las “falsas esperanzas locales” de Jean-Pierre Raffarin. En este sentido, el PS se aprovechó de los malos datos socioeconómicos para fustigar la mala gestión gubernamental en materia descentralizadora y en la dinamización económica. Además, esta estrategia socialista consiguió un respaldo político mayoritario en todos los niveles locales, y también dentro de la sociedad mediante los diferentes escrutinios regionales, cantonales y municipales entre 2004-2011. De manera muy especial, el PS arrebató el ayuntamiento de Paris y la *Région Ile-de-France* como feudos emblemáticos del UMP. Por lo demás, el éxito territorial del PS reposaba en convencer una opinión pública para establecer “un contrapoder local” necesario frente al gobierno nacional UMP. Para acentuar más esta tendencia, los presidentes regionales socialistas privilegiaron políticas en materia de empleo. En esta política regional mayoritaria figuraba la implantación de los “emplois-tremplins” (empleos trampolín) para los desempleados precarios y los jóvenes³⁶⁹.

Como contraste a esta hegemonía territorial, el PS sufría simultáneamente la influencia de numerosas corrientes que discrepaban sobre una descentralización más pertinente y eficiente. De manera significativa, el PS estuvo confrontado a líneas más izquierdistas o euroescépticas (Henri Emmanuelli, Jean-Luc Melenchon), más

³⁶⁹ *Le Monde* 23.11.2004, “21 régions lancent les emplois –tremplins”.

jacobinista (Michel Charrasse), más socio-demócratas y proclives para asociarse con el partido centrista (Dominique Strauss Kahn, Jack Lang, Ségolène Royal o Manuel Valls). En la campaña presidencial de 2007, Ségolène Royal se destacó como Presidenta del Consejo regional de Poitou Charentes y como una activa defensora de las reivindicaciones regionales del ARF. Sin embargo, durante la campaña presidencial y ante el debate televisivo con Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal fue menos incisiva para promocionar claramente la descentralización³⁷⁰. Particularmente, esta dirigente promocionaba la defensa de una “Francia más justa”, citando como necesario la descentralización del sistema penitenciario francés debido al mal estado de sus infraestructuras.

Con estos debates internos socialistas en materia de descentralización, observamos que esta temática seguía siendo un punto problemático desde las campañas presidenciales de François Mitterrand (1981). Básicamente, esta situación de marginación se explicaba por la voluntad del próximo Presidente de la República de preservar sus poderes estatales frente a un proceso descentralizador que incidía más en su reducción. Directamente, los escrutinios locales podían ser la ocasión para el partido perdedor de instrumentalizar la descentralización. En esta estrategia, este partido resaltaría su mayor proximidad con el ciudadano, postulándose como un contrapoder legítimo frente a la gestión estatal. Al mismo tiempo, esta denuncia podía exigir la reducción de los poderes presidenciales o levantar otros debates institucionales recurrentes y polémicos para el ejecutivo central (como ejemplos: la emergencia de la VI República, el final del cúmulo de mandatos, o la reforma del modo de escrutinio senatorial más favorable al UMP).

Todas estas consideraciones tienden a suponer que el PS “instrumentalizó” la descentralización para fragilizar el ejecutivo central conservador. De igual forma, esta lógica partidista fue utilizada para conquistar el poder. Esta situación se presentó durante la campaña presidencial de 2002 entre Jacques Chirac y Lionel Jospin en mediante el debate sobre la autonomía en Córcega, y al nivel interno dentro del PS

³⁷⁰ Véase en You Tube: “Débat Sarkozy Royal 2 mai 2007” subido por *pauol* (16 partes) el día 02/05/2007.

(ejemplo de François Mitterrand y Michel Rocard)³⁷¹. En todos estos casos, sobresalía más el cálculo político que la propia convicción política. Particularmente, la construcción ideológica del PS imitaba el zigzaguo ideológico del UMP en cuanto al protagonismo del Estado. En ciertos contextos, el Estado central podía favorecer la modernización socioeconómica o responder a situaciones de crisis (2008). Fuera de estos casos, un mayor protagonismo de los electos locales podía compensar las deficiencias del poder ejecutivo central (ejemplo de la segunda presidencia de Jacques Chirac).

Más allá de estas evoluciones, la derrota de Ségolène Royal en 2007 nos impidió contemplar un cambio ideológico más nítido dentro del PS. Particularmente, la victoria socialista presidencial era interesante para conocer la aplicación o no de una descentralización más favorable a las tesis regionales del ARF (Alain Rousset).

Desde entonces en el seno del PS, Martine Aubry asumió la dirección de este partido enfatizando “la política antisocial” de Nicolas Sarkozy. De manera destacada, Martine Aubry consideró como “regresiva para las clases medias y obreras”, los privilegios fiscales acordados por Nicolas Sarkozy a las clases altas. A esta crítica, Martine Aubry añadió el descontento de los electos locales hacia la política descentralizadora del Eliseo

A pesar de la derrota europea de 2009 y de sufrir las acusaciones del UMP por defender “un antisarkosismo primario”, la líder socialista tenía que resolver dos grandes retos ante las elecciones presidenciales de 2012. El primer reto consistía en elaborar un programa electoral que conciliase la recuperación económica y la justicia social. La segunda prioridad se centraba en encontrar el candidato que representase estos ideales. Pese a esta búsqueda, el PS suscitaba un interrogante sobre la plaza efectiva de la descentralización como proyecto político en su campaña presidencial.

³⁷¹ La historia política del PS desde el Congreso de Metz de 1979, estaría marcada por la lucha de poder y influencia entre François Mitterrand y Michel Rocard, más descentralizador. Este último como Primer ministro de François Mitterrand se destacó por su pragmatismo y mayor fibra descentralizadora poniendo fin sobre todo a un grave conflicto político en Nueva Caledonia (Acuerdo de Matignon 26 de junio de 1988 sobre el reconocimiento del derecho de autodeterminación).

En este contexto de deterioro socioeconómico desde 2008, el PS debía tener en cuenta especialmente las alternativas para recuperar el crecimiento económico.

1.2 La temática de la descentralización en el resto de la clase política.

En cuanto a la plaza de la descentralización en el resto de los partidos políticos encontramos dos corrientes.

1.2.1. La descentralización en los partidos europeístas y más federalistas.

En primer lugar destacamos el ex –partido UDF (1978) de François Bayrou, rebautizado MoDem (2007). Este partido heredero de la democracia cristiana fundado por Valéry Giscard d’Estaing defendía sobre todo una construcción europea pragmática y más equilibrada. En este espacio político, este partido criticaba el Estado providencia por ser demasiado intervencionista, y por conllevar una escasa eficiencia en la gestión de los gastos públicos. Por otra parte, el MoDem estimaba que la Europa ultraliberal era inadaptada por sus efectos “brutales” sobre la clase media y agrícola.

En el primer turno del escrutinio presidencial de 2007, François Bayrou fue el tercer candidato más votado con 18,57 % de los sufragios. Su extensa crítica al “pensamiento único”, la defensa de una VI República más parlamentaria y más anclada al mundo local, y su apuesta por la construcción europea han sido los argumentos que sensibilizaron el electorado galo. En 2008, François Bayrou volvió a reafirmar la necesidad del Estado francés que aportase una solución a la crisis financiera y económica. Como proposición, François Bayrou apoyó un plan de relanza económico francés dentro de un solo plan europeo concertado. A esta estrategia se sumó su requisitorio literario contra la política de Nicolas Sarkozy,

acusándolo “de destruir Francia” en todos los niveles (finanzas e instituciones públicas, políticas sociales, urbanas etc...) ³⁷².

Por lo demás, el MoDem sufrió de una escasa representación parlamentaria (tres escaños en la Asamblea nacional) como consecuencia de su estrategia anti Sarkozy en 2007 y del traslado de políticos centristas hacia UMP. Con esta marginación política del Modem se dificultó entre conservadores el desarrollo de un debate más profundo sobre la descentralización y en materia de construcción europea.

Como segundo partido más europeísta figuran *Les Verts* (los Verdes) que designa el principal partido ecologista en Francia. A contracorriente de los demás partidos organizados en un nivel departamental, *Les Verts* defendían un modelo federal europeo más regionalizado y más social, y cuya postura facilitó la firma de pactos políticos locales con el PS. *Les Verts* liderados por varias figuras como Daniel Cohn Bendit disfrutaban de un cierto grado de simpatía dentro de la opinión pública. Pese a todo, la dirección ecologista sufría tradicionalmente de una falta de cohesión interna, cuya carencia hipotecaba la promoción de un ecologismo político sostenible. Durante las elecciones europeas de 2009, los ecologistas se presentaron bajo un nuevo partido *Europe Ecologie* para fomentar un ecologismo más europeo. Sus ejes programáticos seguían postulando la reducción progresiva de las centrales nucleares, la limitación de los pesticidas y de los OGM, *Organismos Genéticos Modificados*. Como nuevas tendencias medioambientales, los ecologistas privilegiaban el impulso de la ecomovilidad y la construcción de una vivienda más sostenible para los jóvenes. También, *Europe Ecologie* se caracterizó por defender políticas sociales para las minorías sociales y étnicas (los SDF, *Sans Domiciles Fixes*, los Sin domicilios fijos, los inmigrantes ilegales, o los tibetanos en China). En los comicios europeos de 2009, estos principios seguían muy presentes y completaban un programa ambicioso en diez puntos ³⁷³.

³⁷² Como foco de críticas hacia la presidencia Sarkozy se encuentra François Bayrou, (2009): *Abus de pouvoir*, Plon, Paris.

³⁷³ Contrat Ecologiste pour l'Europe, (www.europeecologie.fr/files/EE-Programme-BD.pdf) y “10 bonnes raisons de voter Europe Ecologie”.

Cuadro 3.1: El programa de Europe Ecologie en 2009.

- 1) La transformación ecológica de la economía: un *Bruselas del Empleo***
- 2) Una agricultura paisana y una alimentación sana**
(una PAC ecológica con productos locales, una UE sin OGM, un desarrollo equilibrado de los territorios rurales)
- 3) Una energía 100% limpia**
(Reemplazo del Euratom por una Comunidad Europea de Energías Renovables y Eficacia Energética...)
- 4) La prevención de las enfermedades del modo de vida**
(Plan europeo de lucha contra las enfermedades relacionadas con el modo de vida, principio de precaución en las nanotecnologías.
- 5) La protección de la Biodiversidad**
(fortalecer Natura 2000, y desenclavar los ecosistemas, creación de un cuerpo europeo de guarda costas, ayuda a la pesca sostenible...)
- 6) Un escudo social europeo**
(renta mínima de existencia y renta máxima aceptable)
- 7) El respeto de los derechos fundamentales**
(Ciudadanía y residencia europea, Pacto europeo contra la exclusión..
- 8) Defensa de una Europa de bienes comunes de la cultura, de la educación y la investigación**
(Lucha contra el analfabetismo, estatuto social europeo del estudiante...)
- 9) Promoción de una Europa solidaria contra el apartheid planetario**
(Cerrar los paraísos fiscales, instaurarla soberanía alimentaria como un derecho fundamental de los pueblos, proteger y restaurar los grandes ecosistemas planetarios...)
- 10) Realizar un nuevo sueño europeo**
(Creación de un Consejo de seguridad económica, social y financiera en la zona euro, un nuevo proceso de constitución europea más corta y legible y adoptado en todos los países europeos al mismo tiempo...)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Europe Ecologie*.

Con esta estrategia, los ecologistas consiguieron incrementar sus votos recuperando una parte del electorado frustrado por la oferta política del MoDem. No

obstante, esta captación de votos ecologistas fue más significativa dentro del electorado del PS.

Con esta misma estrategia ecosocialista, *Europe Ecologie* consiguió destacarse electoralmente en las elecciones regionales de 2010. Por lo demás, los debates ecologistas relativos a la descentralización y al modelo federal seguían siendo residuales. El eje dominante de *Europe Ecologie* se situaba principalmente en las grandes problemáticas medioambientales (ejemplo del cese progresivo de las centrales nucleares) y en las políticas sociales. Además, los ecologistas franceses con Daniel Cohn Bendit junto con los socialistas europeos coincidieron para denunciar una Europa liberal, llevada a cabo por el Presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso.

1.2.2. Los partidos euroescépticos y escasamente descentralizadores.

El resto de los partidos políticos se caracterizaba por su escasa plaza parlamentaria en las cámaras legislativas galas como europea.

Como primer punto de referencia encontramos el PCF (1920) dirigido por su secretaria nacional Marie-George Buffet (2001-2010). Desde los años ochenta, los comunistas franceses contemplaron un fuerte descenso electoral que se acompañó con una disminución de su número de militantes. La última campaña presidencial del 2007 plasmó el agotamiento del discurso comunista, a pesar del activismo exitoso del PCF en el rechazo referendario del Tratado Europeo (2005). Particularmente, este declive político fue fruto del descenso de la clase obrera y del auge de la clase media, cuyas exigencias se distanciaban de las propuestas del PCF. Principalmente, estas críticas sociales resaltaban el escaso realismo de las políticas comunistas o el carácter inadaptado de estas políticas para el sector privado.

En estos grandes ejes programáticos, el PCF privilegió la defensa de un Estado social más intervencionista en la vida económica y que protegía las prerrogativas sindicales (derecho de huelga sin servicio mínimo o las 35 horas). En materia de descentralización, el PCF se apoyó en su proximidad ideológica con el

sindicato CGT para denunciar un Acto II, cuya finalidad escondía un proyecto UMP de liberalización de la economía mediante la reducción y la privatización de diversos servicios públicos. Por este temor sindical, el PCF desconsideró la descentralización como un tema transcendental, y puesto que los electores comunistas estaban más preocupados por las políticas sociales (la protección del empleo y la revalorización salarial junto con el régimen de pensiones).

En el seno del FN de Jean-Marie Le Pen, las políticas descentralizadoras y federalistas estaban también marginadas. Básicamente, el FN desconsideraba estas políticas porque se inscribían precisamente en la defensa de una Europa ultraliberal, cuya finalidad consistía en eliminar fronteras mediante la alteración de la soberanía nacional francesa. Los grandes rasgos ideológicos catalogaban el FN como un partido patriota, católico, antiinmigrante y antieuropeo. La dialéctica frentista de Jean-Marie Le Pen relacionaba sistemáticamente la crisis con el descontrol de la inmigración ilegal y la “subordinación” del bipartidismo galo a las directivas ultraliberales de Bruselas. Según este dirigente, las deslocalizaciones empresariales, el dumping social, el paro y la crisis financiera fueron la justa consecuencia de esta “degeneración” política.

Durante la campaña electoral europea de 2009, el FN reafirmó esta línea doctrinal acusando el binomio UMP-PS y la Europa ultraliberal de destruir los intereses nacionales³⁷⁴. A pesar de estos planteamientos soberanistas debemos señalar el descenso electoral del FN durante las elecciones presidenciales del 2007. Esta situación se sedimentó a causa de la competencia electoral ejercida por Nicolas Sarkozy (en materia de lucha contra la inseguridad ciudadana) y por la presidencia longeva de Jean Marie Le Pen. Asimismo, el acceso de su hija Marine Le Pen a la presidencia frentista abría nuevas perspectivas electorales ante las elecciones presidenciales del 2012 (enero del 2011). En cualquier caso, esta renovación en la presidencia FN no implicaba una revalorización de la descentralización. Al igual que

³⁷⁴ Como ejemplo retórico tenemos el video de campaña electoral del FN para las elecciones europeas del 7 de junio de 2009: “Clip de campagne du FN pour les européens 2009” (Subido por Canard56 el día: 05/06/2009, <http://www.youtube.com/watch?v=nLKXcfOBdzE>).

su padre, Marine Le Pen denigraba este proceso por favorecer una “corrupción local” incompatible con los grandes valores de justicia y de ejemplaridad de la República³⁷⁵.

En cuanto a los planteamientos formulados por los demás partidos contestatarios de izquierda (LO, LCR) y el NPA, *Nouveau Parti Anticapitaliste* (Nuevo Partido Anticapitalista) de Olivier Besancenot, estas formaciones coincidían para defender una Europa más social, más ecológica y más solidaria dentro de un discurso anticapitalista. Con esta estrategia, estos partidos querrían sensibilizar especialmente los ciudadanos víctimas de la crisis.

Dentro de esta línea se situaba la dialéctica reivindicativa de Olivier Besancenot, cuya postura denunciaba una Europa ultraliberal liderada y gestionada por “los banqueros responsables de la crisis”³⁷⁶. Por otra parte, estos partidos anticapitalistas – al igual que el PCF – consideraban la escasa pertinencia de la descentralización como remedio a la crisis. Estos partidos justificaban este desinterés descentralizador observando que la UE defendía simultáneamente el “ultraliberalismo” y la descentralización. En consecuencia, esta articulación demostraba doblemente: una descentralización que se inscribía dentro de una estrategia liberal de repartición desigualitaria de riquezas entre territorios, y como un proceso contra los pueblos mediante la supresión de diversos servicios públicos. A esta estrategia anticapitalista se sumó un nuevo partido, el PG, *Parti de Gauche* (Partido de izquierda) de Jean-Luc Melenchon en 2009. Este mismo partido defendía igualmente la promoción de una Europa y de una gestión estatal más social y ecologista.

Como otro elemento relevante, el NPA se destacó por renovar su discurso sobre la lucha de clases, gracias a la introducción de una mayor sensibilidad

³⁷⁵ Véase en You Tube los siguientes documentos que confirman esta postura antidescentralizadora y crítica hacia la gestión de Nicolas Sarkozy: “La réforme des collectivités locales” (*subido por fnofficiel el día: 01/08/2011* http://www.youtube.com/watch?v=IreS_Q81hMY), y “L'Etat Sarkozy ruine son peuple ! 37 milliards d'intérêt par AN... Et des français ont faim !” (*subido por veritepremiere el 23/04/2011*. <http://www.youtube.com/watch?v=kzbbwByPn2Q>)

³⁷⁶ Argumentación expuesta desde la página web: www.npa2009.org.

ecologista. Con esta nueva postura izquierdista, el NPA quería desmarcarse de *Europe Ecologie* acusada de concretizar un ecologismo más liberal. No obstante, la vocación primeriza del NPA seguía centrada en “acabar con el sistema capitalista”, cuyo sistema perennizaba las injusticias sociales y destruía el medioambiente³⁷⁷.

A pesar de estas evoluciones, estos partidos minoritarios igualmente estatistas dibujaban una doble característica. Primeramente, todas estas formaciones se centraban en las elecciones presidenciales del 2012 y en las principales preocupaciones sociales. En prolongación al debate referendario sobre el Tratado de la Constitución Europea, estos partidos seguían denunciando invariablemente las derivas del ultraliberalismo europeo y francés, mediante una globalización incontrolable que afectaba al bienestar socioeconómico galo. Secundariamente, la dinámica anticapitalista podía alimentar paradójicamente la estrategia electoral del UMP y del PS hacia los temas sociales y la recuperación económica como respuesta a las grandes preocupaciones galas. A raíz de esta presión anticapitalista sobre los partidos tradicionales, estos últimos partidos podían privilegiar la acción del Estado central para afrontar la crisis, en vez de promocionar la descentralización como una de las alternativas para salir de la crisis.

II. LA INFLUENCIA SINDICAL EN LA MODERNIZACIÓN SOCIAL DEL ESTADO

Tras iniciar una nueva descentralización, el gobierno UMP pretendía igualmente modernizar el modelo de Estado providencia. Como argumentos principales, el ejecutivo central destacaba su alto coste financiero como social. A raíz de las intenciones “humanistas” formuladas por Jean -Pierre Raffarin, los sindicatos aparecían implícitamente como un actor imprescindible en la discusión reformista³⁷⁸.

³⁷⁷ “Principes fondateurs du Nouveau Parti Anticapitaliste”, www.npa2009.org.

³⁷⁸ Jean- Pierre Raffarin, *Pour une nouvelle gouvernance, L’Humanisme en actions*, op.cit., pág. 110.

Pese a este intento de consenso gubernamental, los sindicatos observaron que esta actitud no se reflejaba correctamente durante la celebración de los “*Assises Regionales des Libertés Locales*” (2002). Particularmente, estas organizaciones sociales acusaron el hecho de ser marginadas por los creadores de estas consultas.

Al inicio del proceso descentralizador, los sindicatos en su gran mayoría no se destacaron dentro de una oposición frontal hacia el proyecto de Jean-Pierre Raffarin. Como elemento explicativo se encontraba los éxitos relativos a la experimentación de la regionalización ferroviaria, y la modernización de los colegios e institutos. Gracias a estos éxitos descentralizadores, los sindicatos observaron una regeneración de sus servicios públicos mediante la modernización de sus infraestructuras junto con el mantenimiento y la creación de empleos públicos³⁷⁹.

Al margen de estos resultados, la nueva descentralización estuvo discutida sindicalmente en dos sectores estratégicos el sector educativo y en materia de sanidad pública.

2.1. La contribución sindical en materia de descentralización educativa

Cuando el gobierno decidió presentar el traspaso de los TOS, se generó un clima de desconfianza entre el ejecutivo central y diversas organizaciones sociales. Al igual que los sindicatos, las asociaciones de padres de alumnos y movimientos antiglobalización ATTAC, *Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens* (Asociación para la tasación de las transacciones para ayuda a los ciudadanos) no entendían la coherencia exacta de un traslado de 95.000 efectivos hacia las colectividades territoriales³⁸⁰. Estas diversas organizaciones junto con la crítica de CGT estigmatizaron inicialmente “una descentralización liberal favorable a

³⁷⁹ *La Revue de la CFDT*. núm. Juillet-Août 2003, Dossier: Décentralisation et démocratie,

³⁸⁰ Como ejemplos más ilustrativos destacamos:

- FCPE “Lettre ouverte à Jean-Pierre Raffarin-6 avril 2003” (www.fcpe.asso.fr)
- Federation Sud Collectivités Territoriales “Décentralisation des personnels TOS des collèges et lycées” (www.sudct.org).
- Attac “Décentralisation solidaire ou marchande?”(mai 2004) (www.france.attac.org).

la patronal”, y como una medida agresora contra la defensa de la escuela pública. En esta transferencia, estos movimientos estaban desconcertados por la falta de consenso entre el ejecutivo y la mayoría de estos agentes sociales. Además este traspaso era difícilmente comprensible para estos sindicatos, porque conllevaba la fragmentación del personal educativo a través de este personal de mantenimiento. En apoyo a esta falta de coherencia política, los sindicatos resaltaron la difícil gestión de las colectividades territoriales en materia construcción y mantenimiento de edificios educativos desde los años ochenta.

Bajo este contexto, los sindicatos relacionaron esta descentralización educativa con otras medidas liberales más polémicas. Como nuevas medidas reformistas que irritaban los sindicatos encontramos : la supresión progresiva de la semana laboral de las 35 horas – tanto en la función pública como en el sector privado – , la introducción de un servicio mínimo en los servicios públicos sobre todo en materia de transporte, la reforma de los regímenes deficitarios de pensiones especiales y de protección social. Con esta serie de orientaciones neoliberales, los sindicatos construyeron su discurso estigmatizando un gobierno UMP bajo la influencia de la patronal. Por otro lado, la argumentación gubernamental minimizaba su oposición frontal a las 35 horas –tema muy sensible en los sindicatos – con la prolongación de su política liberal. Con esta estrategia, el ejecutivo central intentaba evitar que estas orientaciones económicas perjudicasen demasiado su proyecto descentralizador.

Fuera de estas consideraciones, lo que más acentuó las sospechas sindicales fue el traslado de un cuerpo educativo los TOS, cuyos miembros no se destacaban habitualmente en las grandes reivindicaciones sindicales. Especialmente, esta política fue considerada como incomprensible, cuando se dejaba al margen otras cuestiones mucho más importantes, como la reforma global del Ministerio de Educación. Desde destacados sociólogos como Michel Crozier y Pierre Bourdieu, políticos reformistas como Christian Blanc o Adrien Zeller, y economistas como Jean Paul Fitoussi incidieron en una nueva reflexión educativa. Todas estas personalidades reiteraban desde los años noventa en la urgencia de readaptar las misiones educativas con el

mercado laboral³⁸¹. El inventario global de estos análisis discutían sobre el papel de los colegios e institutos, cuyos resultados educativos producían un bajo nivel de conocimientos básicos (por ejemplo en gramática) y una cuota importante de alumnos iletrados o que no entendían el francés correctamente³⁸². A este debate se sumó igualmente la pertinencia de perpetuar el examen del bachillerato, cuyo diploma estaba cada vez más desvalorizado. Dentro de la enseñanza superior se observó una crisis de vocación estudiantil en las carreras científicas, a causa de un descenso presupuestario en materia de investigación. Por lo demás, esta enseñanza superior estaba muy cuestionada por su alto fracaso estudiantil en el primer ciclo. En esta discusión se denunciaba una masificación universitaria como fruto del rechazo político para desarrollar procesos de selectividad en la entrada.

Por encima de todo, estos diagnósticos de la sociedad civil no fueron desmentidos radicalmente por los sindicatos. No obstante, estos análisis eran regularmente ignorados por los poderes públicos, porque temían la realización de reformas educativas conflictivas con los sindicatos corporativos, como el SGEN, *Syndicat General de l'Education Nationale* (Sindicato general de la Educación nacional) y el FEN *Fédération de l'Education Nationale*, (Federación de Educación nacional). Como mayor ejemplo podemos citar: las declaraciones antisindicales y contra el personal profesorado de Claude Allègre (como ministro de Educación durante el gobierno de Lionel Jospin), y cuya beligerancia provocó su dimisión forzosa³⁸³. Bajo la presidencia de Jacques Chirac, sus distintos gobiernos fueron plenamente conscientes que reformar substancialmente la Educación nacional, contraía serios riesgos políticos. De hecho, el ejecutivo central a raíz de la experiencia de Claude Allègre constató la sensibilidad sindical acerca de la

³⁸¹ En particular cabe recalcar los análisis de Michel Crozier y Bruno Tilliet, *Quand la France s'ouvrira*, op.cit., págs. 135-161, Roger Fauroux y Bernard Spitz, *Etat d'urgence, réformer ou abdiquer le choix français*, op.cit., págs. 217-234, Jean-Paul Fitoussi, *La Politique de l'impuissance* op.cit., pág. 49.

³⁸² Jean-Pierre Raffarin, *Pour une nouvelle gouvernance, L'Humanisme en actions*, op.cit., págs.123-124.

³⁸³ En su etapa ministerial como ministro de Educación de Lionel Jospin (1997-2000), Claude Allègre hizo declaraciones polémicas sobre la necesidad de “desgrasar el mamut”, (referencia al Ministerio de Educación, primer presupuesto público y empleado público, 24 de junio de 1997). En particular, este ministro estigmatizó el exceso de personal administrativo desvinculado a tareas de profesorado, y una parte del profesorado “ocioso” que abusaba de las vacaciones formación y otros subterfugios para no enseñar.

productividad “mediocre” de los profesores. Al otro lado, las fuerzas sindicales podían responder al ejecutivo central relacionando esta degradación educativa con los continuos recortes presupuestarios.

Con este traspaso de los TOS, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin pensaba reformar pacíficamente la Educación nacional, huyendo de un debate más importante sobre la redefinición funcional del personal profesorado. Además, los electos locales y elementos influyentes de la sociedad civil no reclamaron este traspaso como un eje trascendental para la descentralización educativa. A raíz de este contraste de posturas, los sindicatos educativos respondieron con importantes manifestaciones al gobierno para denunciar la liberalización del servicio público educativo (2003). Al final, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin tuvo que descentralizar los TOS moderando sus expectativas (negociando el número de personal a traspasar) y favorecer a dicho personal un derecho de opción acerca de su régimen jurídico. En este sentido, el personal TOS podía optar por un derecho transitorio individual relativo a su permanencia dentro de un régimen estatal o bien dentro de un régimen local. A pesar de estas adaptaciones, la descentralización de los TOS dentro de un nuevo régimen local conllevaba varias ventajas. Según el ejecutivo central, el personal TOS disponía de un estatuto jurídico “más protector”, cuya norma posibilitaba la mejora de su formación profesional y su nivel de remuneración, a diferencia del régimen estatal más rígido. Por lo demás, el ejecutivo central intentaba convencer estos sindicatos educativos, alineando estas ventajas estatutarias con los beneficios de la primera descentralización (ejemplo de la descentralización de los colegios e institutos al nivel regional y departamental en los años ochenta).

Inversamente a esta argumentación gubernamental, afloraba una mayoría sindical escasamente convencida por esta descentralización, cuya finalidad operaba una importante reorganización de los efectivos educativos. Los TOS se traspasaron a los departamentos y a las regiones, junto con los médicos escolares, los consejeros de orientación, los psicólogos y los asistentes sociales³⁸⁴.

³⁸⁴ *Le Monde* 5.5.2003, “Retraite décentralisation et budget: les raisons de la colère des professeurs”.

En total cerca de 100.000 efectivos formarían parte de la función pública territorial, cuya remuneración, contratación, y estatutos serían “más precarios” según los sindicatos. La mayoría de los sindicatos educativos reprocharon al ministro de Educación Nacional, Luc Ferry de preparar una privatización progresiva del sistema educativo con desastrosas consecuencias. Particularmente, estos sindicatos resaltaron negativamente el traspaso de estas competencias a unas colectividades con pocos medios financieros, y cuyas únicas alternativas residirían en extender la contratación precaria de este personal o la privatización de algunos servicios (mantenimiento de los edificios, personal de vigilancia o la cantina escolar). En caso de gestión territorial educativa imposible, los sindicatos pronosticaban un cierre más fácil de los colegios e institutos. Al mismo tiempo, estas preocupaciones sindicales se confortaron con una doble postura gubernamental. En primer lugar, el ejecutivo central promovió en el año 2004 unas restricciones presupuestarias, cuyas medidas afectaban los ayudantes educadores (finalización de sus contratos y sin reemplazar estos puestos) y reducían la responsabilidad del Ministerio de Educación sobre los asistentes sociales y los consejeros de orientación. También, estas restricciones presupuestarias afectaban de manera importante la investigación universitaria. En segundo lugar, los sindicatos educativos contemplaron “la reforma Fillon” sobre las pensiones, cuya medida alargaba progresivamente los años de cotización de los profesores a más de cuarenta años hasta 2020. Con todas estas medidas, el gobierno de Jean-Pierre Raffarin consiguió dinamizar importantes manifestaciones del sector educativo protagonizadas por los profesores y los investigadores entre 2003-2004.

De igual forma, este traspaso sereno de este personal educativo se dificultó por los análisis financieros externos que recomendaban al gobierno galo de reducir sus déficits públicos. En este ámbito, la OCDE y la Comisión Europea pedían señaladamente al ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin de cumplir con estos objetivos financieros, y teniendo un poco menos en cuenta el establecimiento coherente de las nuevas funciones estatales (ejemplo de las competencias educativas). En esta tesis se inclinaba Jean-Pierre Fitoussi, cuya postura condenaba esta “obsesión gubernamental” monetarista y financiera por respetar los criterios del euro. Distintamente, Jean-Pierre Fitoussi consideraba como más importante revalorizar y

reformular seriamente el Ministerio de Educación, apoyándolo con presupuestos importantes³⁸⁵.

Con todos estos enfrentamientos sindicales y la inclusión de recomendaciones europeas se concretizó socialmente una descentralización educativa que obedecía más a consideraciones financieras, en vez de articularse con la mejora de estos servicios públicos.

Asimismo, estos hechos plasmaron los grandes límites de la descentralización educativa francesa. El Acto I se limitó en otorgar la gestión de los edificios educativos a las colectividades territoriales³⁸⁶. Tampoco, el Acto II realizó grandes avances en materia de descentralización educativa, teniendo en cuenta la ralentización de la reforma educativa al nivel estatal. En el epicentro de las críticas sociales y políticas se situaba el protagonismo “pasivo” del Ministerio de Educación en la promoción de reformas transcendentales. En este ámbito ministerial seguían suspendidas: la reforma de la enseñanza superior y la discusión sobre la autonomía de las universidades, el desarrollo complejo de la fragmentación de las competencias educativas entre distintas colectividades locales, y la financiación incierta de estos nuevos traspasos educativos.

Todos estos compartimientos demostraban que la competencia educativa seguía siendo una competencia exclusiva del Estado. Además, la lógica financiera dominada en exceso en esta discusión política, en vez de operar una verdadera descentralización funcional para estos territorios. Como elemento confirmativo podemos añadir las divergencias políticas entre las regiones y el gobierno UMP. De manera especial, las regiones reivindicaban al Estado la adecuación de sus competencias económicas con sus prerrogativas en materia de formación profesional. Sin embargo, esta descentralización no trataba esta problemática importante, y esta irresolución dificultaba la gestión regional en otros aspectos³⁸⁷.

³⁸⁵ Jean -Paul Fitoussi, *La Politique de l'impuissance*, op.cit., pág. 49.

³⁸⁶ André Legrand, (2004): “X. L'éducation et la decentralisation”, *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, págs. 130-138.

³⁸⁷ *Ibidem*, pag. 138.

A través de estos conflictos educativos regulares entre el Estado central y los sindicatos se abría sistemáticamente el debate sobre la verdadera influencia de estas organizaciones en el entorpecimiento de las reformas. En esta reflexión, tres hipótesis podían explicar el deterioro estatal de las funciones educativas y su oposición frontal a una verdadera descentralización.

1º) La primera hipótesis consistía en achacar estos fracasos continuos, a las élites políticas francesas, cuyo dogmatismo nacionalista mantenía la educación como competencia exclusiva del Estado. De manera especial, estos dirigentes idealizaban esta gestión educativa para favorecer el ascenso social y para preservar el principio de laicidad.

Sin embargo, en el siglo XXI este pensamiento igualitarista fue discutido por una destacada sociedad civil. De manera notable, estos máximos detractores calificaban esta ideología de “hipocresía política”, cuyos efectos “devastadores” incidían en la difícil inserción laboral de los jóvenes³⁸⁸. En esta lógica se inscribía los políticos defensores de la democratización de la enseñanza superior, cuya orientación consiguió crear un tabú relativo a la selectividad de los jóvenes en la entrada universitaria. Además, este “inmovilismo educativo” se construyó a partir de unas élites procedentes de unas grandes escuelas prestigiosas (“X”, ENA, Polytechnique etc...) y cuya intención primera no pretendía amalgamarse con el sector universitario masificado y de menor prestigio. Michel Crozier, y Nicolas Tenzer coincidieron en observar el conservadurismo de estos gobernantes (procedentes de estas grandes escuelas) mediante estrategias que impedían el ascenso político de figuras influyentes universitarias³⁸⁹.

A raíz de esta confrontación de influencias, emergía de manera recurrente un debate apasionado sobre la reforma y la supresión del ENA. De manera especial, esta escuela estaba acusada de formar altos funcionarios “desconectados” del mundo empresarial y de la realidad social, y de provocar “el declive general de Francia”. A

³⁸⁸ Roger Fauroux y Bernard Spitz, *Etat d'urgence, réformer ou abdiquer le choix français*, op.cit., págs. 230-231.

³⁸⁹ Michel Crozier y Bruno Tilliette, *Quand la France s'ouvrira*, op. cit., págs. 113-124, Nicolas Tenzer, *France: la réforme impossible*, op.cit., págs. 177-187, exposición del papel nefasto de los “enarcs” en la paralización de las reformas.

pesar de los numerosos debates suscitados por esta escuela, los sucesivos dirigentes centrales en su mayoría “enarcas” protegieron esta institución descartando todas las reformas drásticas.

Más allá de este conservadurismo político, estos autores junto con diversos miembros de la sociedad civil y militantes de la descentralización coincidieron en destacar como mayor problema la “enarquización de la vida política francesa”. Principalmente, estas críticas enfatizaban la “enarquización” como un obstáculo a una mayor concretización de la descentralización junto con la reforma del Estado. Como ejemplo paradigmático podemos resaltar que el inmovilismo reformista del sistema educativo galo venía justificado por el mito de “los acontecimientos de mayo 1968” (referencia al “divorcio” entre los estudiantes manifestantes y el poder político). De hecho, esta argumentación explicativa no podía ocultar la gestión educativa ministerial, cuya acción ignoraba otros modelos educativos europeos sobre todo más descentralizados. También, esta “enarquización” se resintió dentro del Ministerio de Educación a través de la promoción escasa de las lenguas regionales (alsaciano, corso, catalán o vasco), y mediante el rechazo político para la ratificación de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias³⁹⁰. A contracorriente de estos modelos, Michel Crozier y Christian Blanc privilegiaban destacadamente la enseñanza superior mediante la investigación universitaria en materia de nuevas tecnologías y en colaboración con las regiones y el mundo empresarial, siguiendo así el ejemplo de la alta calidad universitaria americana³⁹¹.

Por encima de todo, estos análisis demostraban una voluntad clara de estos dirigentes para mantener un sistema educativo bicéfalo, cuya permanencia limitaría el ascenso político principalmente a dirigentes procedentes de las grandes escuelas.

³⁹⁰ Esta situación se confora con la decisión del Consejo constitucional (DC núm. 99-412 del 15 de junio de 1999), que considera los dispositivos de la Carta europea como contrarios a la Constitución de 1958. Esta norma comunitaria vulnera: “*la lengua de la República es el francés*” (artículo 2), y afecta al principio constitucional de “*unicidad del pueblo francés*”, cuya soberanía nacional no puede ser fragmentada por derechos específicos (regionalistas o minoritarios).

³⁹¹ Christian Blanc, *La croissance ou le chaos*, op.cit., pág. 139. Este político incidió sobre el desfase político en materia universitaria. Este análisis reprueba la nacionalización educativa de la investigación mediante la creación de organismos de investigación diversos y pocos pertinentes, y que no resuelven los grandes problemas estructurales de este sector (ejemplos: AER Agence d’Évaluation de la Recherche, HCST, Haut. Conseil de la Science et de la Technologie, HCST, AII Agence de l’Innovation Industrielle).

Así pues, este conservatismo elitista seguía siendo problemático porque dificultaba la entrada de miembros destacados de la sociedad civil y universitaria más cercana con las realidades sociales. Detrás de esta postura, los “enarcas” pretendían igualmente mantener su influencia política monopolizando las políticas económicas, incluso en detrimento del interés general. Al fin y al cabo, las imperfecciones de la segunda descentralización administrativa fueron el producto exclusivo de una acción política determinada. De hecho, la interpretación de estos comentarios críticos excluía la influencia sindical como factor determinante en los fracasos de las reformas educativas.

2º) La segunda hipótesis de debilitamiento de la descentralización educativa residía en la actitud supuestamente “nefasta” de los sindicatos educativos. Durante la fase de elaboración legislativa de la descentralización, estos sindicatos tuvieron una escasa participación. No obstante, las diversas reformas educativas acopladas a las disminuciones presupuestarias, la reforma de François Fillon sobre las pensiones públicas, la reforma universitaria de Luc Ferry (2003) – paralizada por el gobierno ante las protestas estudiantiles –, el descontento del mundo investigador, y la crisis del CPE, volvieron a mostrar un profundo clima de desconfianza entre la clase política y la juventud universitaria. La gran dificultad de esta situación emanaba en el conocimiento de la función exacta de los sindicatos. Los gobiernos UMP de Jean-Pierre Raffarin y Dominique de Villepin denunciaban particularmente “el espíritu corporatista” de los sindicatos, que se aprovechaban de la angustia laboral juvenil para conjuntarse y oponerse al ejecutivo vigente. Desde este punto de vista político, esta crítica describía los sindicatos como más preocupados de preservar sus privilegios funcionariales, en vez de orientar más sus acciones sindicales hacia la mejora del servicio público educativo.

Durante la segunda presidencia de Jacques Chirac, sus dos ejecutivos tuvieron la tentación de explicar sus fracasos educativos, culpando principalmente los sindicatos. El ex-ministro de Educación Claude Allègre o Bernard Zimmern fueron apuntando la actitud corporativa adversa de los sindicatos SGEN y FSU, *Fédération*

Syndicale Unitaire (Federación sindical unitaria) en esta materia³⁹². Como caso más llamativo, Dominique de Villepin tuvo que enfrentarse a unos sindicatos educativos especialmente movilizados sobre la banalización de la precariedad laboral para los jóvenes mediante el proyecto del CPE. Como otro argumento que tendía a desvalorizar la actuación gubernamental contra los sindicatos, se situaba el descontento de los investigadores contra la gestión de Jean-Pierre Raffarin. En este ámbito, las reivindicaciones sindicales no fueron consideradas como exageradas, porque el ejecutivo central destinó posteriormente un incremento de esta partida presupuestaria.

3º) En cuanto a la tercera hipótesis – más realista y más compartida por una mayoría de analistas – consistía en achacar la responsabilidad del inmovilismo reformista en los gobernantes y en los sindicatos, dentro de una cierta asimétrica. Ambos actores defendían por motivos distintos y con un mismo resultado, una política educativa nacionalizada que no vulnerase sus privilegios funcionariales y su esfera de influencia (postura de algunos sociólogos, como Michel Crozier o Michel Spitz). Todas estas razones explicarían de manera destacada la escasa voluntad estatal como sindical en favorecer una descentralización educativa más eficiente.

Con todos estos elementos constatamos una descentralización educativa como una iniciativa más propia del poder ejecutivo, y no como una concepción inspirada a partir de verdaderas preocupaciones sindicales como locales. También, esta descentralización educativa de Jean-Pierre Raffarin no despejaba dudas sobre la emergencia de una simplificación de su gestión³⁹³. De manera destacada, esta política retrocedía mediante recortes presupuestarios y en términos de personal.

³⁹² Como ejemplos:

- Las declaraciones de Claude Allègre contra los sindicatos educativos (1997-2000) en particular con el sindicato SNES.
- Bernard Zimmern, (2003): *La dictature des syndicats*, Albin Michel, Paris.
- Nicolas Lecaussin: , *Cet Etat qui tue la France*, op.cit., págs. 65-69,76.

³⁹³ Jean-Pierre Raffarin, *Pour une nouvelle gouvernance, L'Humanisme en actions*, op.cit., págs. 124-126 (defensa sobre todo de la “escuela de la creación”) pág. 165 (experimentación de la desconcentración del Ministerio de Educación nacional vía la transformación de rectorados en establecimientos públicos regionales).

Además, este ejecutivo central dejó patente una cierta falta de consenso y transparencia financiera en el ámbito local (ejemplo del traspaso del TOS). En algunos aspectos de estas reformas educativas, las críticas locales contribuyeron a fortalecer las tesis sindicales frente al gobierno central. Por otra parte, el abandono gubernamental de ciertas reformas educativas – ante la presión sindical como social – podía traducir un proyecto reformista mal diseñado o como una voluntad disimulada de reducir únicamente funcionarios y servicios públicos.

Mientras tanto, el gobierno central intentó romper la unidad sindical buscando el apoyo excepcional de un gran sindicato para fortalecer su estrategia reformista ante la sociedad. En este sentido, el ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin consiguió la adhesión de la CFDT, *Confédération Française Démocratique du Travail* (Confederación francesa democrática del trabajo). Este sindicato de obediencia social demócrata exigía como contrapartida al gobierno la corrección de los excesos del neoliberalismo (problema de las deslocalizaciones industriales) y la anticipación de los riesgos sociales (envejecimiento de la población y reducción de la precariedad laboral juvenil). Además, la CFDT valoró de manera general la descentralización como un buen instrumento para preparar un nuevo modelo social más viable y más coherente. En hechos concretos, la CFDT bajo el mandato de François Chérèque firmó – como único gran sindicato presente – la reforma sobre las pensiones de François Fillon, y rechazó nítidamente el proyecto del CPE (2006). A través de esta doble conducta sindical, la CFDT estigmatizó un sindicalismo realista y consciente de las reformas, pero que no toleraba a cualquiera precio el tratamiento gubernamental de una urgencia social con medidas exclusivamente ultraliberales.

A pesar de la promoción de un reformismo realista y pragmático con el gobierno, la CFDT se destacó por su aislamiento sindical. Su conducta dialogante fue mal resentida por la mayoría de los sindicatos, en particular con la CGT más rígida con cualquiera reforma procedente del UMP. Esta actitud audaz y consciente de la CFDT, se explicaba por la crisis de representatividad que afectaba la mayoría de los sindicatos galos. Estos sindicatos estaban regularmente estigmatizados por el gobierno UMP como “incapaces” de afrontar los nuevos retos del capitalismo moderno. De manera especial, el ejecutivo UMP resaltaba el abuso sindical del

derecho de huelga y las escasas alternativas sindicales para mejorar la defensa de los intereses de los trabajadores³⁹⁴. Ante esta realidad y a raíz de destacados informes, los sindicatos estaban solicitados para readaptar urgentemente los modelos de negociación colectiva³⁹⁵. En esta misma dirección, el ejecutivo central amenazaba con revisar los criterios de financiación pública de estas organizaciones, favoreciendo los sindicatos más representativos en detrimento de los sindicatos institucionalizados. Dentro de esta misma lógica, el gobierno UMP condicionaba las ayudas públicas para los sindicatos que privilegiaban más la defensa de los trabajadores del sector privado, cuya situación laboral estaba más desprotegida en las pequeñas y medianas empresas.

Como consecuencia de esta conflictividad sindical en materia educativa y en otras reformas estatales, los dos gobiernos UMP de la presidencia de Jacques Chirac pretendieron reaccionar atacándose a las disfunciones institucionales de los sindicatos galos. Con esta estrategia, el poder ejecutivo intentaba minusvalorar su responsabilidad en la promoción de un reformismo conflictivo al nivel social. No obstante, esta reacción política parecía confortar más los argumentos sindicales, y a la vez dificultaba la negociación colectiva sobre un nuevo modelo social. Además, el ejecutivo central defendió un discurso reformista, cuyas consecuencias mostraron unas acciones políticas contradictorias que afectaron el dialogo social, la descentralización y la credibilidad social en la modernización estatal³⁹⁶. En este sentido se destacó de manera significativa la gobernación de Dominique de Villepin. Como elementos relevantes, este Primer ministro no trastocó fundamentalmente la descentralización, y consiguió deteriorar aún más las relaciones con los sindicatos educativos (ejemplos relativos a la crisis del CPE junto con la reducción progresiva

³⁹⁴ Pierre Rosanvallon, (2005): "Le nouvel âge du réformisme", *La Revue de la CFDT*, págs. 17-20.

³⁹⁵ Raphaël Hadas-Lebel, (2006): *Pour un dialogue social efficace et légitime: représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales- Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, págs. 17-19, 50, y 56-75. Disponible en:

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000364/0000.pdf>

³⁹⁶ Roger Fauroux y Bernard Spitz, *Etat d'urgence, Réformer ou abdiquer le choix français*, op.cit., pág. 99.

de 15000 puestos de funcionarios del ministerio de Educación presupuestados en el año 2007).

Desde nuestra observación, esta extensa conflictividad social demostró más el protagonismo del gobierno central y en menor medida procedía del frente sindical. A través de los ejemplos similares de los TOS y del CPE, la conducta gubernamental se centró en monopolizar sus competencias en detrimento de un diálogo más consensual entre organizaciones sindicales y electos locales. Sin embargo, esta carencia estatal traducía un cierto contrasentido político en este Acto II de la descentralización (en referencia a la “gobernación humanista” de Jean-Pierre Raffarin).

2.2. La postura sindical frente al reformismo sanitario.

Como segunda prioridad política, el ejecutivo de Jean-Pierre Raffarin debía iniciar la reforma progresiva de su sistema sanitario. Particularmente, el sistema francés de sanidad tenía una reputación mundial, cuya credibilidad empezada por degradarse a causa de graves problemas de orden funcional y financiero.

De manera destacada, este sector sobrellevaba la explosión de los gastos de sanidad, fruto del envejecimiento de la población gala (seguro enfermedad y prestaciones familiares diversas), y de la implantación de la CMU, *Couverture Médicale Universelle*, (Cobertura médica universal, instaurada por Martine Aubry en el año 2000). Dentro de una lógica presupuestaria de racionalización del gasto público, esta política debía adaptarse de manera más eficiente. Pese a todo, este ejercicio se aventuraba problemático por la difícil gestión del personal sanitario (“efecto de las 35 horas”), la formación profesional universitaria muy selectiva y escasa en número, o la gestión burocrática y costosa de los hospitales públicos³⁹⁷. Con este inventario, el ejecutivo galo inició una nueva reflexión para reformar la sanidad.

³⁹⁷ *Ibidem*, págs. 179-200; Michel Crozier y Bruno Tilliette, *Quand la France s'ouvra*, *op.cit.*, págs. 163-187.

Lo que nos llamó más la atención era que la segunda descentralización aparecía muy modesta en materia sanitaria. Los departamentos quedaban descartados para gestionar una medicina curativa, pero compensaban esta carencia con misiones sanitarias de prevención (ejemplo de la gestión de la medicina escolar)³⁹⁸. Mientras que las regiones lograron la dirección de la formación de los auxiliares médicos junto con sus institutos. Adicionalmente, estas colectividades se ocuparían de los equipamientos sanitarios, y participarían en una comisión ejecutiva de la ARH, *Agence Régionale de l'Hospitalisation*, (Agencia regional de hospitalización). En el ARH, estas colectividades se ocuparían en realizar planificaciones sanitarias, pero dentro de un cargo de observador y no como responsable de decisiones sanitarias. En cuanto a los municipios, estos entes adquirieron competencias relativas a la policía de la insalubridad de las viviendas.

Con estos cambios sanitarios, el gobierno central imitaba la misma metodología utilizada en materia educativa. Nuevamente, el ejecutivo central implantaba una descentralización modesta e impuesta hacia los electos locales, así como a los agentes sociales. En este sentido, estos responsables sociales y locales coincidieron en la difícil gestión financiera de estas competencias sanitarias. Por este motivo, el ejecutivo central otorgó para las colectividades locales una opción facultativa destinada en la financiación de las infraestructuras hospitalarias (aplicación de los mecanismos de experimentación).

Por encima de todo, esta reforma fue criticada porque mantenía la política sanitaria como una atribución estatal. Desde el gobierno central se justificaba esta reiteración, ya que conllevaba una mejor “libertad y igualdad de acceso sanitario para todos los pacientes”. Sin embargo, esta realidad idílica empezaría por ser recusada progresivamente desde varios ámbitos sociales como sindicales³⁹⁹. Las críticas

³⁹⁸ Didier Truchet, (2004): “XI. Santé: la centralisation ineluctable?”, *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, pág. 141.

³⁹⁹ Sondeo TNS SOFRES (26-27 janvier 2005) “Les Français et l'argent public”. En esta encuesta, un 67 % de los franceses estaban descontentos con un Estado que gestionaba mal sus presupuestos, y estas valoraciones instaban al ejecutivo para centrar sus recursos fiscales en la mejora de la sanidad (63%).

estatales contra las 35 horas laborales en los hospitales – tras la crisis de la cánicula del año 2003 –, las movilizaciones de enfermeras, médicos y cirujanos, postularon conjuntamente una gestión sanitaria estatal muy contestada⁴⁰⁰. A raíz de esta degradación sanitaria, el Presidente de la República Jacques Chirac y diversos ministros de sanidad apostaron públicamente con planes nacionales alternativos de carácter preventivo (ejemplo de programas relativos a la lucha contra el cáncer, la reducción de la mortalidad por carretera y la política antitabaco).

Dentro de este esfuerzo gubernamental de modernización sanitaria se insertó la emblemática reforma del seguro enfermedad (reforma del 2004 de Philippe Douste Blazy, aplicable a partir de enero del 2005). A través de la creación de un mecanismo llamado “camino de tratamiento médico”, el gobierno quería reducir el preocupante déficit de la seguridad social. En esta nueva normativa, cada afiliado de la seguridad social debía elegir un médico tratante (generalista o especialista), capaz de orientar este paciente mediante autorización hacia otros especialistas. Con este diseño, el ejecutivo pretendía evitar la multiplicación de consultas médicas para estos pacientes, generando a la vez ahorros financieros sanitarios.

Contrariamente a este discurso político virtuoso, este reformismo escondía varios puntos oscuros que desacreditaron posteriormente su pertinencia⁴⁰¹. Como gran punto de discusión se situaba la asimetría de obligaciones que reposaba entre el paciente y el cuerpo médico. De manera especial, el paciente debía respetar este “camino médico” para evitar el pago de consultas médicas más caras, a través de los médicos especialistas autorizados para practicar un aumento de sus honorarios. Sumamente, el coste de la reforma pesaba en el afiliado de la seguridad social. Mientras que los médicos especialistas – con el pronóstico de un alza de sus remuneraciones – y los médicos generalistas no parecían mostrar una buena voluntad para aplicar estrictamente esta reforma. En definitiva, los médicos generalistas no se destacaban como el pivote de la reforma, y podían ejercer la tentación de mantener

⁴⁰⁰ *Le Monde* 20.4.2004, “Hôpital public: le SOS de 286 médecins” y *Le Monde* 27.7.2004, “En colère, les chirurgiens menacent de s’exiler”.

⁴⁰¹ *Alternatives économiques*, núm. 230, novembre 2004, “Sécu: la réforme en mauvaise forme”, págs. 34-35; *Alternatives économique*, núm. 232, janvier 2005, “Une réforme contre la sécu”, págs. 43-45.

sus pacientes, evitando así el recurso a otros especialistas. Esta rivalidad entre médicos generalistas (pagados casi integralmente por la seguridad social) y los especialistas (libertad mayor de fijar honorarios) forjaba como resultado principal un acceso sanitario más costoso y más desigual para los asegurados. También, esta reforma postulaba que diferentes actores médicos no actuarían de forma responsable, y en consecuencia los pacientes les incumbían aplicar estrictamente este compromiso financiero.

Indudablemente, esta desigualdad de obligaciones no pronosticaba la reducción drástica del déficit de la seguridad social. En los hechos, estas impresiones se confirmaron, a través del incremento del déficit de la seguridad social. De manera especial, el Estado demostró una alteración de su espíritu reformista poniendo sanciones financieras para los pacientes, en vez de sancionar más los médicos indisciplinados. Como elemento explicativo se situaba la connivencia ideológica entre un ejecutivo conservador y los sindicatos médicos liberales, cuyos médicos se quejaban constantemente de la bajada de su poder adquisitivo. No obstante, algunas reivindicaciones salariales del sector médico no estaban justificadas y se compaginaban con un aumento vigente de sus remuneraciones. Además, diversos analistas intuían la “ficción” reformista del Estado y la actitud de los sindicatos médicos, culpándolos de deteriorar progresivamente la protección social de los asegurados⁴⁰². A esta situación incoherente, se añadía la falta de rigor del Estado en el control general sus políticas públicas, destacando especialmente la gestión sanitaria.

Como otro elemento problemático que afectaba la modernización sanitaria y social, se situaba la aplicación “de la regla del paritarismo” o la gestión paritaria (mecanismo de democracia social organizado tras la segunda guerra mundial). Bajo esta expresión, se instauró una regla que permitía a las organizaciones sindicales y

⁴⁰² Diversos analistas como Michel Crozier, Jean de Kervasdoué (in Roger Fauroux, Bernard Spitz, “Etat d’urgence, Réformer ou abdiquer le choix français”, *op.cit.*, págs. 183-196 o Nicolas Lecaussin, *Cet Etat qui tue la France*, *op.cit.*, pág. 221, coinciden en el papel influyente de la enarquilla, y en menor medida sindical. Ambas opiniones convergen en la deterioración del modelo social francés, con reformas improductivas para los ciudadanos, pero que fortalecen en apariencia el centralismo francés.

patronales cogestionar de manera paritaria diferentes organismos sociales. En los hechos, esta función de democracia social resultaba ser más consultiva que decisoria, y con la tutela constante del Estado (en caso de dificultad)⁴⁰³. Ahora bien, esta modalidad sufría varias objeciones, resaltando especialmente una cierta “quiebra” de la administración sanitaria gala como el producto de “una crisis del sistema”. Como crítica principal, la gestión paritaria demostraba una incapacidad para responsabilizar todos los actores públicos y llevar a cabo una política coherente a largo y mediano plazo, y que influyera sobre los diferentes sucesores. Como elemento adicional, esta misma valoración destacaba la omnipresencia normativa del Estado en materia sanitaria, y cuyos resultados no consiguieron frenar los déficits de la seguridad social.

Finalmente, esta realidad ponía en evidencia un Estado que continuaba apostando por la “defectuosa” gestión paritaria. El ejecutivo central otorgaba calculadamente a estos sindicatos una escasa esfera de influencia – vía financiaciones públicas “opacas” –, y concesiones diversas a las organizaciones medicas, todo esto supuestamente en detrimento de los intereses de los pacientes. Con estas tendencias se sugería una influencia sindical variopinta en las relaciones con el Estado central. Por un lado, este diálogo social concretizaba una indisciplina financiera como política (gestión en el control del déficit público y (in)aplicación de las reglas sanitarias estatales). Por otro lado, esta negociación mostraba una coincidencia compartida a través del aumento honorario de las consultas médicas (efecto “disuasorio” para reducir las frecuencias de estas consultas, argumento del Estado central). Además, este protagonismo compartido explicaba los límites de la descentralización sanitaria y las insuficiencias en materia de evaluación de las políticas sanitarias. Con este esquema de complicidad ambigua entre el Estado y los sindicatos médicos, se llegaría al sentimiento de crisis del sistema percibido por los analistas y los usuarios de la protección social.

⁴⁰³ Jacques Marseille, (2004): *La guerre des deux France: Celle qui avance et celle qui freine* Perrin, Paris, págs. 220-221, Roger Fauroux y Bernard Spitz, *Etat d'urgence, Réformer ou abdiquer le choix français, op.cit.*, pág. 184. *Le Monde* 18.4.2004, “Le paritarisme est mort, vive la démocratie sociale!”. Gilles Nezosi, (2000): “La crise du paritarisme”, *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 844, La Documentation française, Paris.

En última instancia, cabía resaltar la mayor disposición de la CFDT de François Chérèque para reflexionar sobre la urgencia de un nuevo modelo social. Pese a todo este sindicato padecía las siguientes problemáticas:

- La CFDT (segunda fuerza sindical y mejor organización valorada por los franceses) pretendía impulsar reformas más audaces y de gran calado, pero su aislamiento sindical redujo estas perspectivas.
- Dentro de la CFDT existía un dilema interno entre la opción del “inmovilismo social” o la apuesta por un reformismo gubernamental más audaz⁴⁰⁴. Esta última opción fue elegida mediante la firma de la CFDT de la reforma gubernamental sobre las pensiones (2003). A raíz de esta postura difícil y tensa, la CFDT perdió el 10% de sus miembros. Con esta notable repercusión interna, este sindicato tenía una cierta dificultad para posicionarse coherentemente frente a cualquiera reforma gubernamental. De manera especial, la CFDT pretendía representar un sindicalismo moderno desmarcado de cualquiera forma de subordinación estatal o inmovilismo social. En esta misma línea, la CFDT justificó su apoyo al Tratado de Constitución Europea (2005) y su rechazo al CPE (2006). No obstante, esta doble postura opuesta abría un debate sobre la naturaleza de esta estrategia situada entre pragmatismo o como la consecuencia de una fragilidad sindical ante el temor a perder más miembros.

Con este panorama de división sindical, este conjunto galo no consiguió fundamentalmente:

- 1) Aproximarse a la sociedad, porque una mayoría social observaba una acción sindical corporativa favorable a los intereses exclusivos de los médicos y muy desligadas con los intereses de los pacientes, en contradicción con los grandes principios que rigen todavía el espíritu de la seguridad social (1945)⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ *Le Monde Economie* 26.10.2004, “La CFDT fête ses 40 ans entre méforme et réforme”.

⁴⁰⁵ *Le Monde* 14.12.2005, “Les médecins spécialistes ont fortement augmenté leurs tarifs”.

2) Una mayor credibilidad para el Estado, gracias al incumplimiento médico de las normas ministeriales.

3) La apertura de un panorama más optimista de modernización social, porque se minusvaloró una alternativa descentralizadora sanitaria como antítesis al jacobinismo “demasiado ineficaz”.

III. LA INFLUENCIA LIBERAL DEL MEDEF SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Con la reelección del Presidente de la República Jacques Chirac, la patronal francesa el MEDEF, *Mouvement des Entreprises de France*, (Movimiento de empresas de Francia) esperaba mejorar sus relaciones con un ejecutivo más sensible a sus intereses. El anterior gobierno PS de Lionel Jospin – encabezado por la ministra de Empleo y Solidaridad, Martine Aubry – había deteriorado estas relaciones, con la imposición generalizada de la semana laboral de 35 horas. Bajo la gobernación de Jean- Pierre Raffarin, el ejecutivo se centró en flexibilizar el mecanismo de las 35 horas, en compensar los empresarios vía desgravaciones fiscales y en conceder ayudas financieras para fomentar el I+D dentro de las empresas.

Gracias a estas disposiciones, la patronal presidida por Ernest Antoine Seillière entonaba una cierto grado de satisfacción. En particular, este dirigente observaba un paso significativo del ejecutivo para reformar políticas socialmente problemáticas (tema de las pensiones o del sistema de protección social) mediante una descentralización que permitiría la reforma del Estado. Desde el principio, esta confederación empresarial veía en la descentralización dos esperanzas concretas:

- Una descentralización liberal, cuyo interés residía en la aceleración de la reforma del Estado, y en el descenso del número de funcionarios (lógica de reducción de los déficits públicos).
- Y una descentralización, que conllevaba la privatización conjunta de servicios públicos (ejemplos los del sector educativo) y empresas públicas.

Con esta ilusión, el MEDEF percibía de manera positiva esta segunda descentralización. Pero, estas grandes esperanzas empresariales no se armonizaron con un gobierno descentralizador, principalmente a causa de dos formas de entender el liberalismo económico. Por un lado, se encontraba un gobierno conservador más reservado sobre la orientación económica liberal de la Comisión Europea. Especialmente, el gobierno francés no se destacaba por respetar sus obligaciones financieras impuestas por el euro. También, un intervencionismo estatal se ejerció mediante los costosos planes de salvamientos financieros de Alstom y de la SNCM *Société Nationale Corse Méditerranée* (Sociedad nacional Córcega Mediterráneo), como consecuencia de una larga y mala gestión estatal anterior⁴⁰⁶. En otra latitud, el MEDEF denunciaba continuamente el intervencionismo constante del Estado en los grandes asuntos económicos, ya que “alejaba Francia de Europa” (ejemplos de la legislación administrativa omnipresente y de las obligaciones impuestas para los empresarios a través del Código de trabajo)⁴⁰⁷. Con este panorama, la presidencia de Jacques Chirac y la patronal se lanzaron algunos reproches mutuos respecto a la mala gestión pública empresarial, o de paralizar la modernización social en esta República descentralizada⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ Crisis financiera de Alstom (2003-2004) solventada en 2004 por la intervención del Estado (gestión de Nicolas Sarkozy, Ministro de Economía y Finanzas) y bajo la autorización de la Comisión de Bruselas. En el caso SNCM, Dominique de Villepin inició un proceso forzoso de privatización en 2005, culminada por el decreto del 26 de mayo de 2006.

⁴⁰⁷ Declaraciones de Laurence Parisot, presidenta del MEDEF, 18.1.2006 (radio France Inter).

⁴⁰⁸ En varias ocasiones, el MEDEF presidido por Ernest Antoine Seillière, insistió en la urgencia de acelerar la reformas, en particular suprimiendo las 35 horas, *Le Monde* 31.8.2004. Ante la falta de respuesta gubernamental se deterioraron las relaciones entre el MEDEF y el Primer ministro Raffarin, *Le Monde* 18.1.2005.

Pese a estos diversos acontecimientos, el MEDEF se aprovechó de la segunda descentralización para influir sobre dos puntos financieros. En estas reivindicaciones se situaba la reforma de la TP (impuesto local sobre las actividades económicas) y la racionalización de las ayudas públicas empresariales.

3.1. La reforma de la tasa profesional

Durante el proceso de reforma de la TP, el MEDEF y el Presidente de la República Jacques Chirac coincidieron en la necesidad de revisar este impuesto, debido a la pérdida de competitividad empresarial gala.

Desde la confederación patronal se defendía firmemente suprimir este impuesto sobre las actividades económicas como la solución ideal⁴⁰⁹. Especialmente, la patronal trataba este impuesto como una “absurdistad económica”, argumentando que su base imponible afectaba a los factores de producción (a través de las inversiones en vez de ser sobre los beneficios). Entre estas quejas se encontraba la situación de las PME, *Petites et Moyennes Entreprises* (Pequeñas y medianas empresas francesas). Además de soportar un coste fiscal que entraba en el valor final de una inversión, el MEDEF insinuaba que este impuesto perjudicaba a la atraktividad gala respecto a la menor entrada de inversiones extranjeras.

Ante esta postura maximalista, el MEDEF observó ciertas dificultades para imponer este punto vista dentro del gobierno. Principalmente, el gobierno ha sido consciente que este “nuevo regalo fiscal” para la patronal sería muy mal resentido por su opinión pública (contexto social de soporte financiero de la reforma de las pensiones y del seguro enfermedad). Paralelamente, los empresarios no querían soportar más esta carga fiscal, promoviendo como alternativa el traslado de esta imposición hacia una parte de los salarios de los trabajadores (ejemplo de la creación

⁴⁰⁹ Documento “confidencial” del MEDEF, “Taxe professionnelle: note générale” 10 mars 2004, Informe de Yvon Jacob y Michel Rousseau, “Renforcer les petites industries, revitaliser l’économie d’en bas” avril 2003, págs. 8-10.

de un impuesto regional sobre el consumo). No obstante, esta postura empresarial levantó la oposición de una mayoría de electos locales, básicamente puesto que esta medida alteraba territorialmente el principio de autonomía financiera y por ser un impuesto clave en las finanzas locales. En consecuencia, la supresión de este impuesto marcaría la vulneración de ciertos principios constitucionales del Acto II, y sobre todo concretizaría la recentralización financiera del Estado dentro de las colectividades locales (política de dotaciones).

Frente a esta configuración problemática, el MEDEF tuvo que rebajar sus expectativas, apostando por una supresión progresiva de esta tributación. De manera especial, la reforma de este impuesto sobre las actividades económicas no asalariadas postulaba una difícil conciliación entre muchos imperativos. En este sentido destacamos como exigencias:

- La reforma de esta tributación no podía trasladar una carga fiscal suplementaria para los hogares familiares.
- En segundo lugar, la revisión de esta imposición no estaba contemplada para ahondar más el déficit público estatal y para deteriorar las relaciones financieras y políticas entre el Estado y las colectividades locales.
- En último lugar, la sustitución de la TP debía ser más justa para todos los empresarios. Particularmente, esta nueva imposición debía alejarse de una TP que penalizaba en exceso al sector industrial (62% de la TP con un PIB del 22%) y centrarse más hacia la tributación de los sectores comerciales y artesanales⁴¹⁰. En las propuestas formuladas por Olivier Fouquet, se instaba a despenalizar el sector industrial mediante la supresión de la imposición de los equipamientos y bienes inmobiliarios⁴¹¹. Con esta nueva lógica, el nuevo impuesto empresarial se asentaría más en el valor añadido.

⁴¹⁰ *Le Figaro* 20.4.2004, “La réforme de la taxe professionnelle patine” (www.lefigaro.fr).

⁴¹¹ Olivier Fouquet, (2004): “*Commission de réforme de la taxe professionnelle: Rapport au Premier ministre*”, La Documentation française, Paris, pág. 285. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000633/0000.pdf>.

Tabla 3.1: La descomposición de las bases de la TP (2002-2006)

	2002	2003	2004	2005	2006
Valor locativo de los inmuebles	16,0%	17,0%	17,2%	17,4%	17,5%
Valor locativo de los materiales y utillaje	70,6%	79,0%	79,3%	80,0%	79,9%
Parte de los salarios	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Parte de los ingresos	4,2%	4,0%	3,5%	2,6%	2,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del *Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, Les finances des collectivités locales en 2008*.

Finalmente, el gobierno central y el Senado (votación del 10.12.2005), acordaron preservar un impuesto que gravase el 3,5% del valor añadido para todas las empresas. Sin embargo, este acuerdo político encuadraba más estrechamente el aumento de este impuesto para cada colectividad territorial (respectando un aumento que no podía ser asimétrico con la fiscalidad de los hogares o estableciendo nuevas reglas de exoneración de la TP).

Desde luego, este intenso debate político demostró que el concepto patronal de descentralización fiscal hacía peligrar la autonomía financiera de las colectividades locales y la reforma del Estado. Las propuestas patronales no consolidaban un modelo financiero estable y equilibrado entre los electos locales, el Estado central y los contribuyentes. Además, esta revisión fiscal que aparentaba tener un carácter provisorio conseguía relanzar posteriormente el debate sobre la supresión de este impuesto económico. Esta hipótesis realista se podía producir a raíz de un incremento continuo del déficit comercial galo.

3.2. La racionalización de las ayudas públicas empresariales

Con la aparición de la nueva descentralización, el gobierno central tenía en teoría que reconfigurar la fiscalidad local, y sobre todo modificar sus relaciones financieras con las empresas.

Una de las mayores críticas expuestas por los partidos políticos de izquierda, los sindicatos, y diversos analistas fue precisamente esa “omnipresencia” estatal diversa en la financiación de las actividades empresariales (ayudas para desgravar cargas sociales en empleos de escasa calificación, incentivos para instalar empresas en zonas urbanas deprimidas, exoneraciones fiscales para favorecer las exportaciones etc...). En otra parte, el Estado central juntaba sus aportaciones con las ayudas financieras locales y europeas, llegando a una cifra total cercana de 6000 dispositivos públicos para las empresas⁴¹². El resultado de esta auditoría ponía globalmente de manifiesto varias características estatales que ensombrecían esta política pública.

En primer lugar, esta distribución de fondos financieros carecía de un riguroso control público en su evaluación socioeconómica. En diversas ocasiones, el Estado creaba nuevas ayudas financieras – en un sector determinado que estaban en interferencia con otras –, generando simultáneamente gastos públicos y desinformación hacia los empresarios.

A continuación, esta falta de evaluación se generaba igualmente por la ausencia de un esclarecimiento pertinente de las diferentes ayudas. La Constitución francesa otorgaba plenas competencias económicas al Estado, a través de su importante poder normativo (artículo 20: “el gobierno determina y conduce la política de la nación”). También, estas imprecisiones competenciales aglomeraron la fragilidad distintiva entre las ayudas directas e indirectas⁴¹³. Esta distinción legislativa no se concretizaba claramente en la práctica, y tenía que ser establecida

⁴¹² Alain Cordier, Annie Fouquet, Michel Casteigts, Olivier Ferrand y Jérôme Letier, (2007): *Les aides publiques aux entreprises: mission d'audit de modernisation*, La Documentation française, Paris, pág. 5. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000105/0000.pdf>

⁴¹³ Yves Madiot y Jean Louis Gousseau, *Collectivités locales et développement économique, Élus locaux, entreprises et territoires*, op.cit., págs. 61-63.

judicialmente. Anteriormente, las regiones se destacaban por distribuir ayudas directas a las empresas según el artículo L 1511-2 (CGCT). Dentro de estas ayudas públicas figuraban: las PRCE, *Primes Regionales à la Création d'Entreprises* (Primas regionales a la creación de empresas), y préstamos o bonificaciones de intereses). No obstante, estas ayudas admitían ser complementadas por otras colectividades locales. En consecuencia, esta libertad regional en la financiación empresarial podía paralizar proyectos complementados por otras entidades locales.

Teniendo delante una situación imperfecta que rozaba la legalidad y el derecho comunitario de la competencia, el legislador redactó una nueva clasificación de ayudas financieras para las empresas, a través de la ley del 13 de agosto de 2004. En esta normativa se distinguía “las ayudas económicas” – que reemplazaban las ayudas directas – y “las ayudas a la adquisición inmobiliaria de empresa y las garantías de préstamos”⁴¹⁴. De esta forma se consolidaba el papel económico de la región como cabeza de fila (artículo L 1511-2 CCGT), a través de la intervención financiera facultativa de otros actores locales en proyectos empresariales. Al mismo tiempo, esta nueva normativa flexibilizaba las ayudas económicas concedidas directamente por los departamentos y los municipios, con la condición de firmar un convenio con el Estado (artículo L1511-1 CGCT).

Desde un lugar mejor, la patronal veía en todas estas reformas un paso importante para que la Región – mediante la experimentación – consiguiese ser un actor clave del desarrollo económico, y permitiese al Estado racionalizar sus funciones en tareas más estratégicas y menos burocráticas (consideraciones formuladas por los empresarios durante el debate legislativo sobre la descentralización)⁴¹⁵. Sin embargo, la patronal francesa interpretaba un doble juego en esta segunda descentralización. Por un lado, el MEDEF vilipendiaba un Estado central por dirigir excesivamente la política económica (ejemplo del poder normativo

⁴¹⁴ Régis de Castelnau y Pauline De Fay, (2005): “Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 122-123.

⁴¹⁵ Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Rapport de Jean-Pierre Verling “Observations des entreprises à la veille des lois organiques sur la décentralisation” (10.4.2003), págs. 3-5.

destacado en el código del trabajo). Por otro lado, el MEDEF se aprovechaba de la multitud de ayudas financieras, pese a todos los inconvenientes citados anteriormente.

Con la constitucionalización de la República descentralizada y de la LOLF, estas medidas consagraban teóricamente un Estado más virtuoso, que iba estrechar el control de sus finanzas públicas – siguiendo así la voluntad de la patronal –, fortaleciendo además este control de legalidad y este poder económico en las entes locales (en este aspecto, el entusiasmo primerizo del MEDEF podía ser más contrastado con la práctica).

A pesar de los esfuerzos regionales para racionalizar los sistemas de ayudas financieros, la Región padecía todavía de una escasa legitimación de su poder económico (Gerard Marcou, 2008). El Senado y el MEDEF apostaron por la actuación del Estado para regular los grandes asuntos económicos, justificando una intervención estatal que no dañaba la atraktividad económica. Como elemento decisivo, estos responsables destacaban el alto nivel de satisfacción de los inversores extranjeros hacia Francia.

Sin embargo, este rasgo contrastaría con la deterioración del déficit comercial francés que podía desplazar varias posturas dentro del MEDEF, y relanzar el debate sobre la inadecuada descentralización económica. Las ayudas financieras debían en principio contribuir a fomentar el llamado “interés general económico”. Si los empresarios se beneficiaban de aportaciones públicas, la contrapartida sería que parte de estas ganancias se repercutiesen en los sueldos de los trabajadores, y de igual forma en los recursos fiscales locales. Bajo este esquema virtuoso se financiaría diferentes servicios públicos junto con una refinanciación de proyectos empresariales. Con toda esta expectativa económica, diversos economistas cuestionaban el modelo de desarrollo galo comparándolo con la política empresarial alemana⁴¹⁶. De manera significativa, Francia superaba a Alemania en materia de subvenciones empresariales y con unos resultados más mediocres en cuanto a la

⁴¹⁶ Olivia Montel-Dumont, “Les tendances récentes du commerce extérieur français”, *art.cit.*, págs. 46-53. En este estudio se analizó la incidencia de la política económica fuertemente exportadora alemana en comparación con las carencias gubernamentales francesas, cuya gestión contribuyó al deterioro reciente del déficit comercial.

financiación de las PME. Además, el Estado central demostraba una desequilibrada relación con los empresarios en comparación con su relación con el resto de su población activa. El Estado privilegiaba sus ayudas para los empresarios, sin forjar contrapartidas (ejemplo del aumento proporcional de los sueldos de los trabajadores). Esta situación explicaría en gran medida el desamor de los franceses por las ideas liberales y patronales, marcado por su rechazo a la globalización – acusada de generar una profunda “angustia social” –, y cuya máxima expresión se reprodujo con el voto negativo a la Constitución europea (mayo de 2005)⁴¹⁷. Particularmente, la clase media y obrera, se quejaba de ser la clase “sacrificada” por el Estado y los empresarios, mediante la ralentización de su masa salarial y de las prestaciones sociales, y gracias a una presión fiscal creciente fruto de las concesiones estatales al MEDEF. En este mismo sentido, se cuestionaba una política estatal que destinaba en un 70% del total de las ayudas en rebajar las cargas empresariales, en vez de potenciar fuertemente la creación de valor añadido a través del I+D⁴¹⁸. Sin embargo, esta situación empezó a ser difícilmente sostenible para las colectividades locales, cuando el Estado impuso “el escudo fiscal” y la reforma de la TP. La mayoría de electos locales no les quedaba como otra opción que compensar esta pérdida de ingresos, centrándose en incrementar la fiscalidad de los hogares particulares. Como ejemplo de aumento fiscal estaba la *Taxe d’Habitation* (Impuesto/Tasa sobre la vivienda).

Frente a todas estas problemáticas, el Estado central estaba confrontado a un verdadero problema de compaginación de los intereses locales con las preocupaciones empresariales⁴¹⁹. Como elemento adicional, se sumaba el contexto de una República descentralizada que obviaba la reforma clave de la fiscalidad local.

⁴¹⁷ Bruno Cautrès, (2007): “Les Français face à la mondialisation”, Elvire Fabry (Dir.): “Les Européens face à la mondialisation”, págs. 186. Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/573/>

⁴¹⁸ Alain Cordier, Annie Fouquet, Michel Casteigts, Olivier Ferrand y Jérôme Letier, *Les aides publiques aux entreprises: mission d’audit de modernisation*, op.cit., pág. 26. Disponible en:

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000105/0000.pdf>

⁴¹⁹ Alain Guengant, (2007): “Quelle réforme de la taxe d’habitation et de la taxe professionnelle” *Problèmes économiques*, núm. 2.874, La Documentation française, Paris pág. 22.

En misma reflexión se consideraba esta carencia fiscal como una de las causas probables de un escaso crecimiento económico en Francia.

Aprovechándose de la reforma progresiva de la TP, el colectivo patronal demostró su influencia dentro del Estado y superando a la vez las colectividades locales. Sin embargo, esta influencia empresarial demostró simultáneamente los límites de este Acto II. Desde este punto de vista, la descentralización podía ser positiva si se aliviaba su presión fiscal mediante una reducción sensible del organigrama administrativo estatal. En el caso contrario, esta aceptación patronal sería menor si el Acto II otorgaba una mayor autonomía financiera para las colectividades locales (hipótesis de un aumento de los impuestos empresariales locales).

Entre tanto, el Estado disfrutaba de una oportunidad para revisar profundamente su política de subvención empresarial en materia de empleo (ejemplo de la subvención de empleo con baja calificación mediante aligeramiento de cargas patronales). Desde esta perspectiva, el sector patronal arriesgada con perder principalmente los beneficios financieros fruto de la “estatización de la política del empleo”. De hecho, esta incertidumbre política permitía la reapertura de un debate sobre la pertinencia de este modelo, cuya orientación fue estigmatizada negativamente por varios economistas y sociólogos (Nicolas Baverez y Michel Crozier). Particularmente, estas diferentes críticas postulaban la escasa eficiencia de la política del empleo fruto de la responsabilidad principal del Estado y de la influencia accesoria de la patronal (bajo las presidencias de Jacques Chirac y François Mitterrand)⁴²⁰. También, estos mismos analistas observaron “la irresponsabilidad” de estas élites, cuya acción se volcaba en denigrar continuamente la globalización para relacionarlo como causa principal de la degradación del modelo social galo. Según Nicolas Baverez (2003) o Michel Crozier (2000), los verdaderos responsables de esta situación son estos mismos dirigentes franceses.

⁴²⁰ Timothy B. Smith, (2005): *La France injuste, 1975-2006: pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus*, Ed. Autrement, Paris, págs. 98, 108, 123-124.

En cuanto a la política del MEDEF, la patronal estaba catalogada como una organización que se preocupaba más de defender “sus intereses patrimoniales” (sobre todo en las multinacionales y fomentando las prejubilaciones en sus empresas), y en menor medida centrada como una organización dedicada a la mejora del espíritu empresarial (ejemplo en materia de defensa de las PME y en la colaboración interempresarial)⁴²¹. Con esta realidad empresarial se facilitó la construcción de una rigidez social contra cualquier proyecto gubernamental que pretendía reformar el modelo social. Esta resistencia gala se podía interpretar como una contrapartida política legítima frente a las diversas formas de “injusticias” perpetradas por el Estado central (ejemplo de la exoneración fiscal y social al MEDEF, y cuya compensación financiera se trasladaba al simple contribuyente).

Como otra demanda empresarial, el Estado central intentaba mejorar y racionalizar los sistemas de ayuda para la formación profesional de los salarios⁴²². El Estado se destacaba por su fuerte protagonismo en editar normas en esta materia, y en financiar más la formación profesional del sector público (42,6%), en detrimento de la clase juvenil (22,7%), los desempleados y los trabajadores del sector privado (14%).

Con el reconocimiento de la Región como cabeza de fila de las políticas económicas se juntaba la esperanza de una mayor coordinación entre tres actores destacados de la formación profesional, el Estado, las regiones y las empresas. A pesar de la resolución de esta fragmentación competencial, la Región tenía que compaginar este imperativo con el resto de sus obligaciones. De manera especial, los Consejos regionales tenían un “corset” financiero, cuya situación presupuestaria heterogénea les impedía erradicar razonablemente los diversos mecanismos de financiación cruzados. Una vez más, el Acto II de la descentralización reiteraba la paradójica presencia financiera del Estado – ciertamente menor – al lado de las regiones y de las empresas.

⁴²¹ Paulette Pommier, Dominique Thiery y Jean Marie Bergère, (2004): *Entreprises et développement économique local*, La Documentation française, Paris, págs. 72-74.

⁴²² Thierry Berthet, “III. Finances et décentralisation perspectives sur la formation professionnelle”, *art.cit.*, págs. 47-53.

En definitiva, la influencia importante de la patronal por una descentralización liberal conseguía por detrás mermar la europeización del Estado francés. Desde el principio, el ejecutivo central estaba sometido a un contexto socioeconómico delicado, cuya demanda política y social apelaba a la realización de reformas con resultados concluyentes. No obstante, una mayoría de franceses seguían cuestionando la política empresarial del Estado, principalmente por una cierta incapacidad estatal para crear y preservar el empleo sostenible fuera de las subvenciones públicas.

Como otra consideración, el Acto II de la descentralización abría nuevas expectativas en términos de conquista de nuevos mercados para los empresarios. Sin embargo, este nuevo de rediseño de competencias públicas debía operar igualmente un cambio cultural colectivo entre el Estado y los empresarios, poniendo fin a toda una serie de privilegios fiscales y sociales. Bajo esta condición se distendería el clima social galo y se aceleraría más favorablemente el ritmo de las reformas.

También, la patronal debía inscribir sus reivindicaciones reformistas teniendo bien en cuenta la nueva realidad descentralizadora. Algunos empresarios con mandato local como Paul Dubrule reclamaban una reforma administrativa y financiera drástica tanto para el Estado como para los entes locales⁴²³. En esta lógica de corrección, los empresarios pedían la supresión de numerosos servicios desconcentrados, ya que sedimentaba un Estado burocratizado que penalizaba la creación de riquezas. En otro frente, el MEDEF no podía equiparar la situación financiera y política del Estado con las escalas locales. A pesar del Acto II, las colectividades locales seguían siendo un protagonista importante en la financiación de equipamientos públicos y en el desarrollo del crecimiento económico.

Como última reserva, los empresarios contemplaron el desarrollo lento de la racionalización financiera pública, a través de la difusión de una cultura empresarial que afectaría a todos los actores públicos y privados. En esta línea se situaba los polos de competitividad, a pesar de sufrir importantes inconvenientes⁴²⁴.

⁴²³ Paul Dubrule, *Réformer l'Etat pour réussir la décentralisation*, op.cit., págs. 78-79.

⁴²⁴ Enquête sur les relations entre agglomérations et entreprises, "Des pôles de compétitivité aux pôles d'attractivité", ACUF,AMGVF,MEDEF, Septembre 2007, Ernst & Young, págs. 15-16.

IV. LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS DE ESTA REPÚBLICA DESDE 2002

Con la promoción constitucional del Acto II de la descentralización, los impulsores políticos pretendían conquistar dos objetivos políticos muy claros. En primer lugar, esta renovación constitucional pretendía relegitimar el Estado ante los ciudadanos, mediante el desarrollo de una dinámica reformista. Como segundo objetivo, el poder ejecutivo quería promover una nueva gestión local con una clarificación de competencias ante los electores-contribuyentes. En este ámbito, la clarificación de competencias estaba condicionada a un reparto equilibrado y coherente entre el Estado central y las colectividades locales, y entre las mismas colectividades territoriales.

En este punto evocaremos esta evolución social, a través de numerosos sondeos y el análisis de la gestión presidencial de Jacques Chirac y de Nicolas Sarkozy (como ex-ministro y Presidente de la República). En el Capítulo quinto analizaremos más extensamente el programa y la acción política de este sucesor de Jacques Chirac.

4.1. La relegitimación funcional del Estado en Francia

Desde la inauguración del Acto II de la descentralización, la mayoría de los franceses acogieron favorablemente y prudentemente una descentralización que podía acelerar la reforma del Estado. Sin embargo, diferentes acontecimientos vinieron alterar este optimismo gubernamental desde el gobierno de Jean-Pierre Raffarin. De manera breve recordamos nuevamente: el alargamiento legislativo del Acto II, los efectos de la canícula del 2003, los conflictos sociales en materia educativa y sanitaria o las deslocalizaciones industriales en un contexto de crisis desde 2008.

En todos estos asuntos, el recopilatorio general formulado por diversos institutos de sondeos desde 2002 demostró una sociedad francesa cada vez más ansiogénica respecto a su futuro laboral y a la de sus hijos. Como dato significativo se subrayaba el nivel de desconfianza de la juventud estudiantil por su futuro profesional. Solamente, un 26% de estos jóvenes confiaba en su porvenir por debajo de España (32%)⁴²⁵. Fuera de los efectos de la crisis, los encuestados estaban sensibilizados por una cierta deterioración del nivel de educación – respecto a los conocimientos básicos en institutos y colegios – y por las manifestaciones contra la reforma de las universidades de Valerie Pécresse en 2009. De manera especial, esta reforma había influido en muchas universidades galas, provocando una cierta unificación de posturas críticas entre estudiantes, catedráticos y investigadores (ejemplo del análisis contrastado de Jean Waline 2008)⁴²⁶.

Al llegar a esta deterioración social, se insertaba el debate político sobre la (in)correcta articulación de la reforma del Estado con la gestión de competencias regionales. Particularmente, esta desconfianza social insinuaba un problema de fondo relativo a la modernización de la enseñanza superior (ejemplo del desarrollo de la investigación científica) o incluso dudaba de la eficiencia de las políticas públicas en materia de formación profesional.

En este sentido de reflexión social se situaba las regiones galas representadas por el ARF. De manera constante, esta asociación no ha cesado de reiterar la necesidad europeizar estas competencias fundamentales, como única condición para recuperar la confianza entre la juventud universitaria y el mundo empresarial. En la misma sintonía que el ARF, la ARE, *Asamblea de las Regiones de Europa*, recordaba que la clave en el crecimiento económico se situaba en la

⁴²⁵ *Le Monde* 10.3.2009, “Les 16-25 ans, génération qui a perdu foi en l’avenir”. Document de cadrage de la commission Hirsh, Insee.

⁴²⁶ Jean Waline, (2008): “L’autonomie des universités: une bouteille à l’encre?”, *Revue du droit public*, núm. 6, págs. 1480-1482. Este análisis crítico relativiza la fusión de las universidades siguiendo la filosofía de clasificación universitaria de Shanghai. En esta opinión se considera perjudicial la gestión autonómica universitaria y pueril en la accesión de un mayor grado de excelencia (sobre todo en universidades especializadas en derecho).

descentralización económica regional⁴²⁷. No obstante, la ARE combinaba los efectos positivos de la regionalización de la enseñanza superior con algunos beneficios estatales. De manera especial, la ARE resaltaba que un cierto nivel de centralización de la enseñanza superior permitía desarrollar universidades de rango mundial, gracias a los ahorros financieros realizados por las economías de escala en materia de investigación y desarrollo. En regla general, ARE sintetizaba que el éxito socioeconómico de los países europeos debía apostar por la descentralización y más aún en tiempo de crisis.

Al margen de este ideal descentralizador, la sociedad francesa se caracterizaba por ser un país “campeón de la autoflagelación”, mediante sus apreciaciones alternativas y contradictorias sobre el Estado (pasión y desaliento). Como otro elemento destacable se observó el incremento del nivel de desconfianza de la juventud sobre la globalización (Bruno Cautrés 2007)⁴²⁸. Particularmente, esta juventud prefería convertirse en funcionario por su garantía del empleo, en vez de acceder a un puesto de dirección empresarial cuyo contrato laboral podía finalizarse después de los cuarenta años. Además, los efectos de crisis internacional amplificaron este fenómeno ansiogénico, destacando especialmente el protagonismo rígido del sector bancario en la relanza económica, y en el desarrollo de los cierres empresariales. Como respuesta política, Nicolas Sarkozy tuvo que tomar diversas iniciativas para desbloquear esta situación bancaria. Como principales medidas destacamos un mejor desarrollo de la circulación del crédito (G 20 de Londres, abril del 2009) y un decreto sobre el control de la remuneración de los altos dirigentes bancarios y empresariales, cuya gestión fue facilitada por diversas ayudas públicas (problema de la remuneración excesiva de estos dirigentes, en un contexto de gestión financiera, económica y social discutida). Con estas soluciones, Nicolas Sarkozy respondía a una situación de urgencia económica y al especial pesimismo de los jóvenes empresarios en cuanto al desarrollo futuro de sus proyectos. No obstante,

⁴²⁷ From subsidiary to Success: the impact of Decentralisation on Economic Growth. Summary and Conclusions. A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER) May 2009.

⁴²⁸ Bruno Cautrés, “Les Français face à la mondialisation”, *art.cit.*, pág. 174.

esta acción presidencial demostraba igualmente una mala imagen de la patronal todavía presente entre una mayoría de franceses.

Tras cumplir dos años de presidencia, Nicolas Sarkozy observó que los franceses reconocían su voluntarismo reformista. Sin embargo, esta sociedad concedió a Nicolas Sarkozy un bajo nivel de satisfacción (31% en 2010), principalmente puesto que esta presidencia incumplía sus promesas electorales básicas de 2007⁴²⁹. En hechos concretos, Nicolas Sarkozy se destacó por protagonizar una visión neoliberal de la reforma estatal. Como ejemplos encontramos: la imposición de un servicio mínimo dentro de los servicios públicos, el desarrollo de la informatización en la simplificación de los trámites administrativos o la fusión de dos administraciones de pago de subsidios de paro UNEDIC, *Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce* (Unión nacional interprofesional para el empleo en la industria y el comercio), en substitución del ANPE, *Agence Nationale Pour l'Emploi*, Agencia Nacional de Búsqueda de Empleo, por el *Pôle Empleo* (Polo empleo).

Si excluimos por un momento la crisis económica del 2008, la lógica presidencial nacida desde 2002 demostró gran parte de sus límites, a través de una sociedad gala en su mayoría perpleja. La reforma del Estado y la República descentralizada se concretizaron como unas grandes expresiones políticas que no revestían una gran visibilidad y un reconocimiento social. Como elementos que traducían esta evolución encontramos: la creciente degradación socioeconómica de las *banlieues* (punto de vista sociológico e informes secretos del Ministerio del Interior), y que se conjugaba con el deterioro general de las cuentas públicas y de los regímenes de protección social. En otro ámbito socioeconómico, la República descentralizada desarrolló especialmente el incremento del déficit de la balanza comercial y el encarecimiento del nivel de vida junto con la precarización de la clase media. Frente a esta herencia socioeconómica “chiraquiana”, Nicolas Sarkozy se destacó incansablemente en promocionar un reformismo liberal, frente a una

⁴²⁹ TNS Sofres/Logica, *Le Baromètre politique Figaro Magazine*, Février 2010, “Les côtes de confiance de l'exécutif”. Nicolas Sarkozy alcanza un nivel de desconfianza de un 65% y con solamente 31% de confianza.

sociedad exigente y unas colectividades territoriales escépticas. En este contraste reformista, los electos locales querrían relanzar voluntariamente la economía, pero solicitando al Estado de reducir sus injerencias en los territorios. Particularmente, estos responsables locales reclamaban al gobierno central unas verdaderas respuestas a sus preocupaciones territoriales (ejemplo de la reforma de la carta territorial y la reflexión sobre un Acto III de la descentralización).

Poniendo al margen esta desilusión social por la acción presidencial, esta tendencia no constituía una tendencia radicalmente excepcional. Desde los años noventa hasta la presidencia de Nicolas Sarkozy, los diferentes estudios de opinión coincidían todos en mostrar una fuerte presión social hacia los dirigentes públicos. Roland Cayrol (politólogo y director del CSA), Brice Teinturier (director Ipsos y TNS Sofres) o Pascal Perrineau (CEVIPOF) relacionaban esta decepción social con la gran dificultad del ejecutivo bicéfalo en frenar los efectos negativos de la globalización. A raíz de esta incapacidad presidencial, residía el éxito electoral longevo del FN y en un grado menor la presencia de los partidos anticapitalistas (ejemplo del referéndum europeo de mayo de 2005, sin olvidar el antecedente referendario del Tratado de Maastrich).

Con la finalidad de paliar esta situación social recurrente, Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy (véase más en detalle el Capítulo cinco) apostaron por emprender cambios legislativos como constitucionales. Echando un ojo a estas opciones, cabía verificar si estas transformaciones políticas revelaban un Estado republicano más europeísta, más democrático y más dialogante con las preocupaciones locales como sociales.

El recopilatorio de las numerosas encuestas de opinión entre 2002 y 2011 no describió una mejora sensible de esta República. En esta evolución se destacaba una degradación del modelo social (incremento de las desigualdades sociales y ahondamiento de la pauperización en las *banlieues*) y un ritmo menor en materia de crecimiento económico. A través de esta degradación socioeconómica se podía retomar algunas observaciones doctrinales críticas, cuyos análisis desconsideraban esta descentralización como un proceso transcendental para la sociedad. De manera especial, Bruno Rémond (2003) pronosticaba que el diseño de la descentralización

no estaba planteado para trastocar un Estado todavía unitario en sus misiones fundamentales. En consecuencia, esta imperfección constitucional impedía articular eficientemente las competencias locales y estatales en sus diferentes políticas públicas (ejemplo de la gestión financiera de la formación profesional).

A lo largo de este periodo, las encuestas habían forjado una opinión cada vez crítica con sus gobernantes, incidiendo a la vez sobre la responsabilidad política en materia de reforma del Estado. Por otro lado, las instituciones públicas no solicitaron sondeos para interrogar los encuestados sobre la correcta articulación de la descentralización y la reforma del Estado. Únicamente, los sondeos se han limitado a recoger valoraciones generales sobre la evolución de diversos servicios públicos estatales y locales, la situación institucional y la reforma de las colectividades territoriales (2009). Como elemento explicativo de este rechazo, los institutos de sondeos tenían que articular la reforma estatal con aspectos técnicos de la descentralización, malamente conocidos por el ciudadano de a pie (ejemplo de los diferentes principios constitucionales del Acto II). No obstante, esta realidad con los años no podía ser ignorada completamente. La inscripción constitucional de la República descentralizada había forjado la descentralización como una política inherente a la reforma del Estado (discurso de Jean-Pierre Raffarin). En consecuencia, las encuestas galas debían incluir los supuestos avances de esta descentralización para apreciar más objetivamente la profundidad de la reforma del Estado (más allá de la notación básica de los servicios públicos). En este ejercicio de apreciación completa de la modernización estatal, estos institutos de sondeos podían tratar: el derecho de experimentación, el desarrollo de la democracia local o la evolución de las finanzas públicas en relación con la fiscalidad local.

De todos modos, las diferentes asociaciones de electos locales compensaron esta carencia de apreciación ciudadana, solicitando los institutos de sondeos en contextos de cambios constitucionales, reuniones de asociaciones locales anuales y en precampañas electorales. En algunos sondeos, solamente estaban solicitados los electos locales debido a sus precisos conocimientos en materia de gestión local, y por aplicar primeramente la reforma del Estado (reorganización de la desconcentración, servicios públicos y finanzas locales). Pese a todo, este enfoque exclusivo podía

considerarse como problemático, cuando estos mismos electos locales utilizaban el cúmulo de mandato para denigrar la reforma del Estado y para mantener como sea su influencia local (ejemplo del grupo local en la discusión de la ley de finanzas y en materia de política de dotaciones).

En definitiva, solamente el escrutinio electoral iba a determinar el grado de satisfacción del ciudadano acerca del reformismo gubernamental. Pese a todo, estas tendencias electorales han sido en su mayoría anticipadas por diferentes institutos de sondeos (ejemplo del referéndum europeo de mayo 2005 y diversas elecciones locales que hemos detallado anteriormente). La síntesis de todos estos acontecimientos demostró principalmente la escasa visibilidad social de la regeneración del Estado, a pesar de pertenecer a una República descentralizada.

4.2. La clarificación competencial de la descentralización ante los ciudadanos

Partiendo del análisis de diversas encuestas de opinión, los franceses mostraron crecientemente desde 2002 una pasión renovada por la gestión local. Este movimiento social traducía un cierto grado de desilusión hacia sus responsables estatales UMP, y una apuesta calculada para concretizar un contrapoder político (ejemplo de las elecciones regionales con la victoria del PS en 2004).

Dentro de la escala de influencia de los poderes públicos, los franceses legitimaban primero las decisiones tomadas por las colectividades locales (39%), seguidos del Estado 36% y de la UE (19%)⁴³⁰. En el interior de esta jerarquía local, los galos reconocían la labor influyente de los municipios y agrupaciones (21%), seguidos de las regiones (12%) y de los departamentos (6%) sobre todo en las zonas rurales. Por lo que respecta el reconocimiento de las competencias locales, el elector francés medio sabía discernir más o menos algunas atribuciones. En el ámbito regional el ciudadano destacaba las políticas en materia de transportes, economía y medioambiente. Al nivel departamental sobresalía la concretización de políticas sociales. En cuanto a las políticas municipales y estructuras mancomunitarias, los

⁴³⁰ Sondeo realizado por Ipsos-*La Gazette des Communes* (24-25 novembre 2006).

contribuyentes señalaban la gestión de la basura doméstica o el tratamiento y distribución del agua potable.

Por otra parte, el Acto II de la descentralización demostró una dificultad ciudadana para discernir los verdaderos responsables departamentales y regionales. Particularmente, la juventud gala denunciaba una carencia informativa en este ámbito local⁴³¹.

Más detalladamente, los franceses seguían apostando por la escala municipal que plebiscitaban por ofrecer diversos servicios públicos de proximidad, a pesar de la existencia de más de 36 000 municipios y de las estructuras intermunicipales.

Dentro de la gestión intermunicipal, ambos administrados reclamaban crecientemente una nueva política con mayor transparencia. De manera especial, algunas encuestas por internet exigían la elección al sufragio universal directo para los miembros de los consejos mancomunales⁴³². Ahora bien, esta visión social que requería una mayor participación ciudadana en los asuntos municipales, contrastaba con la actividad poco voluntarista del Estado y de las mancomunidades galas. En efecto, estos actores políticos temían que la democracia participativa local debilitase su democracia representativa. Además, este temor político fue especialmente visible en el diseño del Acto II. Como ejemplos encontramos: el escaso impacto del derecho de experimentación, el derecho de petición y la celebración del referéndum local decisorio (pronóstico realizado por diversos juristas como Bruno Rémond y Michel Verpeaux en 2003 que vaticinaron sus efectos contrarios y limitados).

Desde el ente regional, los Consejos regionales padecían con insistencia las injerencias políticas y financieras del Estado central. En esta tendencia se inscribía las nuevas técnicas de contractualización, que dificultaban la visibilidad institucional

⁴³¹ Sondeo realizado por IFOP pour *Profesión Politique* 25-28 août (Octobre 2008): “Les Français et les Conseils généraux”. Un 76% de los jóvenes entre 18-24 años, y un 66% de los jóvenes entre 25-34 años, desconocen el titular de la presidencia del Consejo general. Documento a partir de: www.ifop.com.

⁴³² *Dernières Nouvelles d'Alsace* 24.3.2008, “Oui au suffrage universel pour l’intercommunalité”. Sobre 992 votantes el 66% se declaró favorable para que los delegados de comunidades de municipios/o urbana de Estrasburgo sean elegidos por sufragio universal directo.

de la Región ante el ciudadano. A esta crítica se añadía la extensión recíproca de las competencias entre el Estado y las regiones, cuyo diseño se destacaba por su asimetría y su escaso rigor. De manera concreta, los Consejos regionales suplantaban la financiación de diversos proyectos estatales, todo esto sin disponer de una competencia exclusiva (Gerard-François Dumont 2004)⁴³³. Además, estas políticas estatales “parasitarias” influían en el normal ejercicio competencial y financiero de las regiones. Más allá de las complicaciones en materia de gestión regional, este diseño estatal desvalorizaba el derecho de experimentación legislativo, sustituyéndolo por un derecho de experimentación contractual más propenso a una gestión opaca para los ciudadanos. En esta idiosincrasia, el ARF presidido por Alain Rousset defendió una mayor clarificación de competencias necesaria para que el ciudadano valorase más la República descentralizada. Sin embargo, estas intenciones regionales fueron contrariadas por diversas injerencias gubernamentales, mediante la justificación de imperativos internos como europeos (ejemplo de la aplicación de políticas medioambientales europeas). En este contexto se insertaba la asimétrica cogestión política y financiera entre las “subordinadas” regiones y el Estado “ordenante”. Como ejemplos encontramos: la aplicación de políticas medioambientales del *Grenelle de l’Environnement* mediante la financiación de diversas líneas ferroviarias LGV, *Lignes à Grande Vitesse*, (Líneas de alta velocidad) o el desarrollo del *Grand Paris* (en español el Gran París). Por otra parte, los distintos gobiernos UMP rechazaron sistemáticamente la gestión integral de los fondos europeos para la mayoría de los Consejos regionales (excepto en Alsacia). En consecuencia, estos Consejos regionales tenían que adaptarse.

Todas estas actitudes podían interpretarse como las enésimas tentativas del gobierno para propulsar un Estado central más eficiente y moderno ante las colectividades locales. Sin embargo, la opinión pública resaltaba la incapacidad del Estado central para gestionar la deuda pública, y para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos. De manera significativa, los ciudadanos incrementaban su interés por la gestión local, postulando nuevas competencias específicas para las colectividades territoriales (ejemplo de la gestión regional de la política de la

⁴³³ Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France, op.cit.*, págs. 59-61.

vivienda y del transporte)⁴³⁴. En la construcción de esta tendencia social se añadía los diferentes logros realizados por los Consejos regionales (Acto I, con la mejora de los edificios educativos, transporte y desarrollo económico). Particularmente, estos resultados regionales se realizaron gracias a su importante capacidad inversora. Desde los años noventa, la mayoría de los ejecutivos regionales privilegiaron una política de contención de su deuda pública (control de los gastos de funcionamiento y presión fiscal), para concentrarse en los gastos de inversión. En las campañas regionales del 2004 y del 2010 (que detallaremos más adelante, en el Capítulo cinco), los gobernantes centrales UMP y otras voces disconformes a ciertas políticas regionales habían intentado – sin éxito electoral – desacreditar la gestión socialista, a través del “aumento espectacular” de la presión fiscal y de los gastos de comunicación⁴³⁵.

En otro terreno, los sondeos y los escrutinios electorales demostraron paradójicamente que el Consejo regional y su Presidente eran instituciones desconocidas⁴³⁶. Mientras tanto, estos mismos ciudadanos consideraban más visibles algunas políticas regionales que la propia gestión estatal (ejemplo en el cierre de diversos servicios públicos). Además, el Consejo regional aparecía como el último recurso político para dinamizar servicios e infraestructuras públicas (ejemplo de la modernización y construcción de edificios educativos, y en la dinamización de la política ferroviaria).

Respecto a la relación entre los Consejos generales, el Estado y el ciudadano, esta relación se complicó progresivamente tras la presidencia de Jacques Chirac (2007). El Acto II de la descentralización trasladó para los departamentos numerosas

⁴³⁴ Ejemplo del sondeo, Sondage exclusif CSA/France Europe Express/France Info, 28 janvier 2004: “Le partage des compétences dans le cadre de la décentralisation”. Una mayoría de franceses apostó por competencias regionales en materia de medio ambiente (63%), los transportes (66%) y la vivienda (73%). Documento extraído a partir de: www.csa-fr.com.

⁴³⁵ Robert Colonna d’Istria y Yvan Stefanovitch, (2010): *Régions: le grand gaspi*, Éditions du Rocher, Paris.

⁴³⁶ Sondeo Opinionway, Le Figaro, LCI, Le Politoscope-Quatrième saison-Vague 1: 18 septembre 2009: “Les régions et les français”. Un 69% de los franceses desconocía el nombre del Presidente del Consejo regional. Pero un 73% se declaraba satisfecho con la acción del Consejo regional (64% más bien satisfecho y 9% muy satisfecho).

competencias de carácter social (PCH, APA y RMI), identificables socialmente a través de la gestión de sus trámites administrativos. Sin embargo, el Acto II estigmatizó las graves deficiencias financieras departamentales fruto de un contexto de crisis (2008) y del conservadurismo del Estado central. A pesar de las protestas financieras departamentales ante el Estado, el ejecutivo central defendía desde el inicio: que el coste verdadero del traspaso de competencias era en cifras “equilibrado y protegido constitucionalmente”⁴³⁷.

Posteriormente, los efectos de la crisis del 2008 afectaron las finanzas departamentales y reabrieron el debate sobre la necesidad de proyectar una gran reforma de la fiscalidad local. En esta reforma se debía actualizar los datos acerca de la base catastral, cuya vigencia afectaba negativamente la fiscalidad particular de los hogares más modestos (Laurent Devazies incidía en esta reforma catastral para mejorar la justicia fiscal)⁴³⁸. En otro frente, estos departamentos debían gestionar unas competencias sociales, cuya importante carga financiera incrementaba la deuda pública. Como alternativa a este desajuste financiero, los Consejos generales estaban casi obligados a acentuar su presión fiscal sobre los particulares (ejemplo en la alza de los impuestos inmobiliarios). Además, esta opción fiscal se anticipaba a la pérdida de ingresos fruto de la supresión progresiva de la TP (Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy). Pero detrás de esta alza fiscal se adjuntaba simultáneamente el riesgo de un aumento del precio de la vivienda de manera más rápida en comparación con el nivel de inflación o el ritmo de creación del PIB (análisis de los estudios del INSEE, y del CREDOC)⁴³⁹.

Por encima de todo, la ADF presidida por Claudy Lebreton y apoyada por diversas auditorias públicas y privadas (Ernst&Young, Moody's y *Cour des Comptes*) estigmatizó las grandes contradicciones de esta descentralización. Por un lado, los Consejo generales estaban estrictamente ligados al cumplimiento obligatorio de numerosas competencias sociales, sea cual sea las circunstancias. Por

⁴³⁷ Maire-Info 26.2.2004: “Transferts de moyens financiers : "Vous n'avez rien à craindre" sur ce point, a assuré Patrick Devedjian, car "dorénavant la Constitution nous l'interdit" ” Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=4039&PARAM2=PLUS>

⁴³⁸ *Dernières Nouvelles d'Alsace* 7.11.2009, “Comment réviser les valeurs locatives?”.

⁴³⁹ Régis Bigot y Sandra Hoibian, (2010): “La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social”, *Consommation et Modes de Vie*, núm. 226, CRÉDOC. Disponible en: <http://www.credoc.fr/pdf/4p/226.pdf>.

otra parte, los electos departamentales denunciaban la instrumentalización política, financiera y fiscal del Estado de sus competencias sociales (varios análisis criticaban la incorrecta calificación de descentralización, caso de Philippe Warin tomando como ejemplo la gestión del RMI reactualizado en RMA)⁴⁴⁰.

Evidentemente, todas estas orientaciones estatales traducían numerosas contradicciones en esta nueva República descentralizada. En principio, las colectividades territoriales debían ser los verdaderos protagonistas de sus propias políticas locales. En consecuencia, un mayor reconocimiento institucional de estas entidades locales sería respaldado por la sociedad por conllevar una gestión más transparente y cercana. .

Sin embargo, el Acto II demostró un “victimismo compartido” entre el ciudadano y las colectividades locales, como una pareja sujeta y enfrentada a un Estado central indiferente a cualquiera de sus grandes preocupaciones. Dentro de este fatalismo local, la mayoría de estos administrados mostraron ser más o menos conscientes que las colectividades territoriales disponían de circunstancias atenuantes para justificar los límites de sus políticas públicas (en materia normativa, financiera y fiscal). En esta observación destacamos dos tendencias significativas: los barómetros de popularidad decrecientes tanto para Jacques Chirac y sus diferentes gobiernos, y la notable pérdida de influencia local del UMP (elecciones regionales, cantonales y municipales). En todos estos indicadores sociales, el Estado central estaba criticado por su escasa eficiencia reformista como descentralizadora.

Anteriormente a esta crisis, una encuesta de Ipsos (2006) mostraba diversos límites de esta descentralización. Como argumentos destacados: un 45% de los encuestados estimaba que la descentralización fue demasiado lejos, y que debía ser pausada debido al doble riesgo de aumento de los desequilibrios territoriales (32%), y de los impuestos locales (26%)⁴⁴¹. Al mismo tiempo, una mayoría de encuestados

⁴⁴⁰ Philippe Warin, (2007): “Les Conseils généraux dans la décentralisation du RMI”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 75, pág. 54. Según este análisis este traspaso es en realidad una “instrumentación” de las políticas locales porque “el Estado decide, las cajas liquidan y el departamento paga...”.

⁴⁴¹ Sondeo IPSOS pour La Gazette des communes, 7.12.2006: “Décentralisation: les Français veulent faire marche arrière”.

mostraba sus reticencias para retocar una carta departamental, considerándola como suficientemente correcta (81%). También, una mayoría de encuestados (54%) acentuaba esta tendencia oponiéndose a cualquier tipo de fusión departamental.

Si aglutinamos estas tres tendencias locales dentro de una síntesis, destacamos:

- Una sensibilidad gala creciente por la descentralización y una preferencia social por las políticas municipales en detrimento de la gestión regional.
- En segundo lugar, el Acto II perennizó conductas estatales mediante diversas políticas contractuales, alterando a la vez la identificación de los verdaderos responsables políticos en proyectos territoriales claves. En definitiva esta reiteración política ante la sociedad cuestionaba la utilidad como la eficiencia del derecho de experimentación junto con el concepto de cabeza de fila.
- En tercer lugar, hay un conservatismo claro de los franceses para no agudizar una descentralización “instrumentalizada” por las élites estatales. Diversos estudios de opinión destacaron un temor social mayoritario acerca del aumento de la fiscalidad local y en la extensión de los desequilibrios territoriales⁴⁴². Particularmente, esta reserva social se forjó con el recuerdo de la recentralización del Acto I como una tendencia factible en el Acto II. Además, el sociólogo Michel Crozier, Pierre Sadran y Bruno Rémond (2003) estigmatizaban una “descentralización engañosa” sobre la novedosa introducción de la democracia participativa decisoria. En realidad, la utilización escasa de esta práctica demostró la presencia de “una democracia participativa de acceso”, cuya instrumentalización por los responsables locales residía en incrementar su influencia política ante sus administrados. Especialmente, estas opiniones postulaban dos tipos de instrumentalizaciones

⁴⁴² Sondage IPSOS pour La Gazette des communes, 7.12.2006: “Décentralisation: les Français veulent faire marche arrière”. Según esta encuesta: un 45% de los franceses estimó que la descentralización fue demasiado lejos y que debía retroceder. Como motivos de esta tendencia estaba el probable aumento de las desigualdades territoriales en Francia (32%) y el incremento de los impuestos locales (26%). Documento extraído a partir de: www.ipsos.fr/.

políticas hacia los ciudadanos. Una instrumentalización de la descentralización nada sorprendente por parte de un Estado deseoso de proteger su influencia (si miramos la crítica tradicional de Michel Crozier sobre las élites dirigentes). En segundo lugar, coexistía también una cierta instrumentalización de la descentralización por los propios poderes locales. Ambos electos territoriales pretendían igualmente incrementar su autoridad local, preservando su poder de decisión por encima de las reivindicaciones ciudadanas (ejemplo de la democratización de la gestión mancomunitaria). Ante todo, la gestión territorial demostró que en las zonas urbanas y rurales se multiplicaban diversos tipos de consultas ciudadanas y a todas las edades, pero dejando al margen la aplicación de un sistema referendario decisorio. Esta orientación política se explicaba para proteger el papel decisorio e influente del alcalde junto con el consejo municipal ante la oposición y una parte de sus administrados.

En consecuencia, todas estas evoluciones demostraban que el Acto II servía más los intereses políticos de sus autores en vez de reequilibrar más la balanza hacia los intereses ciudadanos. Esta realidad facilitó el comportamiento “esquizofrénico” del ciudadano galo, capaz de legitimar alternativamente el Estado frente a una situación de crisis, y la descentralización cuando la coyuntura socioeconómica revestía una mejoría. A esta compleja interpretación social se sumó el desencanto mayoritario galo en materia de políticas nacionales, cuya manifestación quedó plasmada a través de diversos votos sanción contra la gestión UMP (escrutinios locales entre 2004-2011). En este sentido se confirmó la ausencia de un proceso político más visible y democrático para el ciudadano (John Loughlin). De igual modo, esta República descentralizada destacaba por su complejidad, sus efectos contradictorios (ejemplo del sondeo Ipsos 2006 y de su interpretación presidencial posterior) y por concretizarse como una expresión doctrinal en vez de ser significativa para la sociedad y la clase política. En el fondo, este contraste formalista prefiguraba la continuidad de una descentralización administrativa más sofisticada o híbrida (entre descentralización administrativa y política, para los autores doctrinales más optimistas). Para confirmar más esta

tendencia inicial había que incorporar con más profundidad la gestión presidencial de Nicolas Sarkozy y su impacto en la sociedad (Capítulo quinto). A pesar de esta breve evocación, la presidencia de Jacques Chirac no demostró una reversión de tendencias sociales. Únicamente, nos llama la atención una apreciación ciudadana que valoriza cada vez más la gestión local. En el último Capítulo confirmaremos o no estas tendencias afinando más nuestro análisis.

CAPÍTULO CUARTO

UN ESTUDIO DE CASO, ALSACIA

“ “ En Amérique chaque homme cherche à s'élever par l'industrie ou le commerce. En France, dès qu'il a le désir de s'élever au-dessus de son état, il demande un emploi public”. Plus l'Etat est faible, moins les fonctionnaires sont nombreux. Lorsque prédomine l'Etat fort, le marché perd sa prééminence et l'élite politico-administrative incarne la seule légitimité reconnue.

L'institutionnalisation de l'Etat se marquera travers la formation d'un système de rôles très rigides qui sépare les fonctionnaires des autres élites”. Comme le souligne Tocqueville, “les fonctionnaires administratifs, presque tous bourgeois, forment déjà une classe qui a son esprit particulier, ses traditions, ses vertus, son honneur, son orgueil propre. Ils constituent tout particulièrement dans les sociétés à l'Etat fort, “une nation dans chaque nation” et se trouvent isolés de la société globale dans la mesure où ils sont supposés agir de manière rationnelle au nom de l'intérêt general”.

Pierre Birnbaum, *La France imaginée*, 1998 (une interprétation de la secrète pensée d'Alexis de Tocqueville)

Durante la etapa de elaboración de esta nueva descentralización, el gobierno central se inspiró de algunas reivindicaciones locales, procedentes de Alsacia. En este territorio, veremos las modalidades de desarrollo de esta descentralización en Alsacia, así como las nuevas problemáticas surgidas entre las diversas escalas.

I. LA INSERCIÓN DE LAS NUEVAS PRERROGATIVAS COMPETENCIALES EN EL CONSEJO REGIONAL

Para entender las principales reivindicaciones actuales alsacianas, había que recordar sumariamente el peso de la historia, y la plaza de Europa en el desarrollo de la descentralización.

1.1. Orígenes y situación actual del regionalismo alsaciano

Situada al Este de Francia y bordando la frontera con Alemania y Suiza, la Región Alsacia disfruta de una situación geográfica, socioeconómica y política envidiable. Su capital Estrasburgo (400. 000 habitantes aglomeración) alberga tres instituciones europeas de importancia (Consejo de Europa, Parlamento Europeo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos), representaciones diplomáticas y sedes europeas diversas (Comité de las Regiones), y una base militar del Eurocuerpo. Como otros centros urbanos hallamos la ciudad de Mulhouse (110514 habitantes) y Colmar (65713) en 2007⁴⁴³.

Pero lo que más caracteriza Alsacia, es su gran preocupación política – en todos los niveles – por dinamizar una descentralización pacífica con el Estado, centrada en el desarrollo socioeconómico regional. Particularmente destacable es su rechazo a modelos de desarrollo identitarios considerados como conflictivos

⁴⁴³ Datos de la Chambre de Commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin (www.strasbourg.cci.fr).

(ejemplos de Euskadi, Flandes, Cataluña o Córcega)⁴⁴⁴. En esta misma línea encontramos la cuestión lingüística, donde existe un cierto desinterés político y social para dinamizar como lengua el dialecto alsaciano. Su uso aparece en declive (1990-2000)⁴⁴⁵, y es competido por la difusión preferencial del bilingüismo (francés-alemán) en los establecimientos educativos.

Tabla 4.1: La práctica del alsaciano entre 1990-2001

	1990	2001
Sabe hablarlo, pero no lo habla casi nunca.	9,8%	12%
Sabe hablarlo, y lo habla con bastante frecuencia	20,5%	15%
Sabe hablarlo y lo habla muy frecuentemente.	40,4%	34%
No sabe hablarlo pero lo entiende	14,6%	12%
No sabe hablarlo pero no lo entiende	14,6%	27%

Fuente: Elaboración propia a partir de Iserco-DNA.

⁴⁴⁴ *Régions Magazine* núm.77: “Le Train à Grande Vitesse moteur de l’Europe”. Entrevista de Adrien Zeller donde expone su visión regionalista, europeísta y pragmática de la gestión regional alsaciana, págs. 14-15. Disponible en: www.regionsmagazine.com.

⁴⁴⁵ *Dernières Nouvelles d’Alsace* 21.9.2001, “Erosion naturelle”. Como datos se estimaba que solo el 15,5% de la población transmitía su dialecto a sus hijos. Como factor explicativo de esta cifra se situaba el censo del INSEE entre 1990-1999. En estos datos se describió la llegada en Alsacia de 122.000 habitantes procedentes de otras regiones metropolitanas, cuya circunstancia relegaba más el alsaciano como una lengua de la esfera privada, y en menor medida como una lengua de uso profesional.

Las razones de este rechazo alsaciano de estas vías nacionalitarias, son el producto de la historia tumultuosa con Alemania. Alsacia fue anexionada por Alemania dos veces (con la Lorena entre 1870-1919, y en 1940-1944).

En esta posguerra, los poderes públicos centrales como locales intentaron superar estos conflictos históricos entre Francia y Alemania. Como acontecimientos relevantes hallamos: la colaboración económica y política (Tratado del Eliseo 1963, General De Gaulle y Konrad Adenauer) y la construcción europea (Jean Monnet, y Robert Schuman). Todas estas orientaciones europeístas se concretizaron socialmente mediante la implantación de numerosas instituciones europeas (ejemplo del Consejo de Europa, que emplea 2111 personas⁴⁴⁶) y de la dinamización de la cooperación transfronteriza con Alemania y Suiza. Por razones económicas y políticas, la mayoría de los alsacianos son percibidos como unos grandes defensores de una construcción europea más política. Esta postura alsaciana implica recortes competenciales al nivel estatal, dentro de ciertas materias bien definidas⁴⁴⁷.

Cuadro 4.1: La percepción alsaciana de la política europea en 2001

. Para Alsacia es más bien una ventaja o un inconveniente que Estrasburgo albergue instituciones europeas:

82% más bien una ventaja, y 18% un inconveniente.

. Seria usted favorable a la elección de un presidente de la UE por los ciudadanos:

12% muy favorable, 28% bastante favorable, 22% no muy favorable y 38 % sobre todo desfavorable (Total: 60% de votos desfavorables).

⁴⁴⁶ Datos de la Chambre de Commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin de septiembre de 2010.

⁴⁴⁷ *Dernières Nouvelles d'Alsace* 26.10.2001, "L'Alsace et l'Europe".

.En la situación actual y en comparación con otras potencias mundiales la UE debe unir adelante más medios:

26% Mucho más, **46%** Un poco más (**Total 72% favorable**); 1% un poco más. 15% Mucho menos.

Sería una buena o más bien una mala orientación de contemplar un gobierno europeo que tenga más poder que los gobiernos nacionales para ciertas materias bien definidas:

19% Una muy buena orientación, **42%** Bastante buena orientación, (**Total 61% favorable**); 21% Bastante mala orientación, 17% Muy mala orientación.

Fuente: Elaboración propia a partir de un sondeo Iserco-Région Alsace realizado (9-16 octubre de 2001).

Desde Alsacia, esta orientación europea se inscribe dentro el realismo financiero y pragmatismo político. Particularmente, esto excluía una ampliación rápida a los nuevos miembros candidatos a la UE (Europa central, Turquía, y Rusia), o la creación de un presidente de la UE elegido directamente por los ciudadanos (60% de opiniones desfavorables en 2001).

En definitiva, el modelo político regional alsaciano –y respaldado ampliamente por la sociedad (94% se siente francesa) – se inscribía todavía dentro de la República francesa, eso sin descartar las críticas hacia al centralismo de París⁴⁴⁸.

Todas estas circunstancias explicaban en gran parte, la obsesión general de los políticos alsacianos por centrarse en resolver los problemas económicos y sociales.

⁴⁴⁸ Adrien Zeller, *La France enfin forte de ses régions, Glossaire engagé de la décentralisation, op.cit.*, pág. 108. Datos del Observatoire interregional du politique 2001, que revelaba además: que el 89% de los alsacianos estaban arraigados con su Región y que eran “más ciudadanos europeos” que el resto de las regiones galas.

De esta manera se dificultaría más el desarrollo de las crisis económicas locales, y se alejaría el desarrollo de los movimientos nacionalistas radicales.

Todavía en el siglo XXI, Alsacia carecía de un partido regionalista fuerte – similar al PNV *Partido Nacionalista Vasco* en Euskadi. El espacio político estaba dominado tradicionalmente por los partidos centristas y conservadores estatales (UMP, ex –UDF).

Por lo tanto esta obediencia alsaciana a los partidos estatales, no debía interpretarse como una verdadera renuncia a la defensa de cuestiones identitarias. La lengua alsaciana conservó su segundo rango como lengua regional de Francia⁴⁴⁹.

En un plano económico, Alsacia perenniza desde la posguerra un desarrollo industrial hacia la diversificación (agroalimentaria, textil, química, industria de equipamiento eléctrico y electrónico, y automóvil). Mientras que en el resto de los sectores, esta Región pretendía aumentar la calidad de ciertos productos y su atraktividad territorial. En este sentido se destacaba el sector primario, que apostaba por privilegiar la exportación de vinos de calidad y promocionar la agricultura ecológica. En cuanto al sector terciario estaba en pleno auge a través del turismo, junto con la consolidación de las nuevas tecnologías.

Con estos fuertes rasgos, la *Région* Alsacia (1.817.000 de habitantes en 2006) se destaca como un buen alumno regional de la economía francesa. Una economía exportadora (con Europa y sobre todo con Alemania) y diversificada, que le permite estar por debajo de la media nacional de la tasa desempleo (8,6% diciembre 2005) y de disfrutar de un confortable PIB por habitante (26 532 euros 2006)⁴⁵⁰. Todos estos datos, recuerdan que Alsacia está geográficamente en el corazón de los mercados europeos más prósperos, gracias a sus numerosas infraestructuras.

Pese a esta realidad, el reto de esta *Région* consiste en mantener y mejorar su estatus de excelencia económica, enfrentándose a la competitividad exigente

⁴⁴⁹ Chiffres pour l'Alsace revue núm. 12, décembre 2002, Insee Alsace.

⁴⁵⁰ Datos de Insee Alsace 08/2007.

procedente de la globalización (en particular, en los países asiáticos y del Este de Europa).

Ante estos cambios, el conjunto de los electos locales alsacianos vaticina que esta excelencia económica dependerá en gran medida de la voluntad estatal para promocionar una descentralización política. Alsacia pretende como el resto de las regiones europeas acceder a unas verdaderas competencias económicas.

1.2. La europeización de las competencias económicas de la Región

Durante la celebración de los *Assises des Libertés Locales* (Estrasburgo), la mayoría de los electos alsacianos defendieron una descentralización más política. Esta orientación obedece a grandes reivindicaciones sociales, observadas previamente por encuestas de opinión⁴⁵¹.

Tabla 4.2: El sentimiento regional en Alsacia (2002)

Los Alsacianos y la Región	En %
Optimistas cuanto a su futuro	88%
La democracia funciona bien en Alsacia	80%
El consejo regional tiene un proyecto para la Región	82%
Inscribir la autonomía fiscal dentro de la Constitución	78%
La institución que va tomar mayor importancia en el futuro	La Región 69%
	El Departamento 30%

⁴⁵¹ *Dernières Nouvelles d'Alsace* 13.1.2002, "Le bonheur d'être Alsacien".

El Estado interviene demasiado en la acción de la Región	60%
Demanda de nuevos traspasos de competencias	Política cultural 93%
	Política medioambiental 90%
	Gestión del profesorado en los institutos 79%

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatoire Régional du Politique y Dernières Nouvelles d'Alsace.

En concreto, estas reclamaciones instaban a una simplificación de las escalas administrativas, sin por lo tanto llegar a una solución drástica de una supresión de un ente administrativa – caso del departamento – a favor de un mayor reconocimiento de la región⁴⁵². En la punta de este combate se sitúa el Consejo regional de Alsacia.

En Francia, el Consejo regional designa la asamblea deliberante de la Región. Está compuesta de consejeros regionales, y tienen como misión de arreglar con sus deliberaciones los “asuntos de la Región”. Como atribuciones se emiten dictámenes sobre los problemas de desarrollo y de ordenación del territorio por los cuales deben ser obligatoriamente consultados (ejemplo del SRDAT, *Schema regional d'aménagement du territoire*, o Esquema regional de ordenación del territorio). También, el Consejo regional elabora su reglamento interior que determina principalmente el número, las competencias y la modalidad de funcionamiento de las comisiones. En este Consejo, el máximo representante del ejecutivo es el presidente. Esta elección proviene del voto de los consejeros regionales a la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas de escrutinio. En caso contrario, se exige la mayoría relativa en el tercer turno. Su mandato es de seis años, y el desarrollo de su cargo se realiza mediante la asistencia de una comisión permanente y de una oficina.

⁴⁵² Compte rendu des Assises des Libertés Locales, Palais de la Musique et des Congrès (Strasbourg) vendredi 13.12.2002, Université Marc Bloch de Strasbourg, Olivier Wendling. Disponible en: <http://doctumb.free.fr/misc/assises.pdf>

Entre todos los Consejos regionales galos, la Región Alsacia fue la colectividad que más solicitó al Estado central traspasos de competencias y la realización de diversas experimentaciones⁴⁵³.

La situación reivindicativa local alsaciana, se semejaría sin grandes diferencias a la de otras regiones metropolitanas. La mayoría de los electos locales seguían exigiendo una menor injerencia estatal en los asuntos locales, una descentralización que no escondiese un fortalecimiento de la desconcentración – lo que permitiría la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad (mediante la experimentación) –, la acentuación de la democracia local participativa, y sobre todo la necesidad de obtener un mayor grado de autonomía financiera.

Desde 1996, el Consejo regional de Alsacia estuvo dirigido por Adrien Zeller hasta su muerte en 2009. Este Presidente regional se caracterizó fuertemente por ser un destacado centrista europeo (ex UDF y miembro del UMP) y sobre todo por ser un sincero defensor de la descentralización política (ARF. *Institut de la Décentralisation*). Según este dirigente, la *Région* tendría que ser normalmente considerada como la piedra angular en la gestión de las políticas económicas locales, imitando así la gestión de las demás regiones europeas (caso de los *clusters* vascos).

Más detalladamente, este regionalista pretendía abrir debates sobre una multitud de temas de fondo. Como ejemplos significativos, encontramos: la reducción drástica de una legislación territorial compleja (ejemplo del voluminoso CGCT) corregido por un poder normativo legislativo regional, la reflexión sobre la idoneidad de fusionar los departamentos del Alto y Bajo Rin, o la denuncia de la influencia excesiva de los “enarcas” en la perpetuación de un centralismo “antieuropeo”⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Romain Pasquier, (2003): “Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation”, *Pouvoirs Locaux* núm.79, pág. 70.

⁴⁵⁴ Adrien Zeller y Pierre Stussi, *La France enfin forte de ses régions, Glossaire engagé de la décentralisation, op. cit.*, págs. 48-49 (ejemplo de la no ratificación francesa de la Carta Europea de la Autonomía Local), págs. 98-99, págs. 206-208.

Estas orientaciones sumarias, postulaban: que el Estado central al igual que la *Région*, se esforzarían para aportar respuestas concretas, acerca de la erosión de los diversos defectos de la “*descentralización a la francesa*”.

Así pues, este fuerte deseo político está desmentido al nivel jurídico. Dentro de los logros de esta descentralización, la *Région* obtuvo en materia económica un papel “segundario”, según el artículo L 1511-1 del CGCT:

“La región coordina en su territorio las acciones de desarrollo económico de las colectividades territoriales y de sus agrupamientos, bajo reserva de las misiones que le incumben al Estado”⁴⁵⁵.

En esta demostración se adjuntaba especialmente la política inversora regional. En Alsacia – al igual que Ródano- Alpes, Isla- de- Francia – se invertía en materia económica 22,18 euros por habitante (2004), situándose por debajo de la media nacional estimada 39,53 euros por habitante⁴⁵⁶. La emergencia de nuevas problemáticas regionales en la industrial Alsacia y el limitado régimen fiscal regional explicaban esta tendencia.

En gran medida, la *Région Alsace* demostraba ser consciente que aplicar todas estas reformas drásticas en un país marcado por la fuerte tradición jacobina (de más de dos siglos) se aventuraba ser un largo proceso. Un nuevo transcurso descentralizador, que comenzaría primeramente por un cambio cultural de la alta administración (Adrien Zeller). A través de la presión económica, esta colectividad esperaba en breve la llegada de una descentralización política.

1.2.1. La evolución de la descentralización económica alsaciana desde 2002

Desde la entrada en vigor de la nueva descentralización, Alsacia al igual que la Francia metropolitana experimentaron una degradación importante de su economía.

⁴⁵⁵ “La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l’Etat”.

⁴⁵⁶ *Le Monde* 20.3.2007, datos del Ministère de l’Economie ,Finances et Industries.

En sí misma, el reciente Acto II no aparecía como la principal responsable de esta pérdida substancial de competitividad. Varios factores explicaban este deterioro: la alza del precio del petróleo, la subida del valor del euro, la emergencia fuerte de los países del Este de Europa y de la zona Asia, o la escasa inversión de I+D en las pequeñas y medianas empresas⁴⁵⁷. Además, los expertos galos observaron de manera similar, una pérdida de competitividad en otros países más descentralizados (ejemplos de España, Italia o Gran Bretaña).

Durante el gobierno de Jean-Pierre Raffarin, Alsacia sufrió importantes deslocalizaciones industriales, y una ralentización de la economía alemana. Estas circunstancias se reflejaron mediante la aproximación del nivel de paro alsaciano con la media nacional. Tradicionalmente, ese nivel de paro alsaciano era más bajo que la media estatal (5,3% en 2001). Pero posteriormente, esta tasa de parados alcanzaría 8,6% (diciembre de 2005) destacando negativamente una alta tasa de parados en el Alto Rin⁴⁵⁸.

Específicamente, la economía alsaciana padeció estos efectos, en el sector secundario desde el año 2000, a través de varios procesos de desindustrialización. Esta caída industrial alcanzó: el sector textil, los equipamientos electrónicos, el sector de la química, y los fabricantes de componentes de automóvil⁴⁵⁹.

Al margen de la diversificación industrial, los empleos industriales observaron una menor creación junto con una pérdida de productividad laboral en los núcleos urbanos (Estrasburgo y Mulhouse). Como corolario social, esta situación auguró el aumento de la precariedad y la exclusión social en Estrasburgo (12.000 *RMistas* en marzo 2006), Colmar y Mulhouse.

⁴⁵⁷ Patrick Artus y Lionel Fontagné, (2006): *Evolution récente du commerce extérieur français*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000839/0000.pdf>.

⁴⁵⁸ Schéma régional de Développement Economique, Pour une Alsace entreprenante, innovante ouverte et solidaire, Conseil Régional d'Alsace, 30 juin 2006, pág. 17-21.

⁴⁵⁹ Discours d'ouverture d'Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, 6.12.2007 3^{ème} Congrès de l'Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen. Document extraído a partir de: www.arf.asso.fr.

Posteriormente, la coyuntura económica alsaciana mejoraría (2006-2007), alcanzando un nivel de paro del 7,2% (segundo trimestre 2007)⁴⁶⁰. Para atenuar estas situaciones temporales, Alsacia contemplaba fomentar mejor la creación de empleo residía en el sector terciario, vertebrándolo hacia las nuevas tecnologías. No obstante, el auge de este sector era interdependiente con el sector secundario. Este sector industrial debía reestructurarse mediante la acentuación y la mejora su capacidad exportadora (posteriormente, trataremos las orientaciones económicas de esta Región para mejorar esta competitividad).

A estos problemas de competitividad empresarial, se resaltaron los estudios que incidían en la vulnerabilidad de las industrias alsacianas, cuyo capital mayoritario procedía del extranjero y abarcaba un empleo industrial sobre dos en 2001, contra ¼ en 1990⁴⁶¹. Esta dependencia financiera exterior dificultaba la extensión de las empresas alsacianas, cuya talla estaba dominada por las PME familiares. También, esta realidad contribuía a frenar la creación de un mayor número de empresas alsacianas, cuyo nivel se hallaba inferior a la media nacional.

Cuadro 4.2: Las competencias regionales en materia de desarrollo económico antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

LA REGIÓN	Competencias transferidas antes de la ley del 13 de agosto de 2004	Competencias transferidas por la ley del 13 de agosto de 2004
EL DESARROLLO ECONÓMICO (papel de coordinación)	<ul style="list-style-type: none"> - Determina el régimen de ayudas directas (primas regionales al empleo, a la creación de empresas y préstamos y avances a tasa bonificada); - Aplicación y atribución de ayudas indirectas (garantías de préstamos a las 	<ul style="list-style-type: none"> - Supresión de la distinción entre ayudas directas y indirectas para las empresas, remplazadas por la distinción entre ayudas económicas y ayudas en materia inmobiliaria. - El Consejo regional

⁴⁶⁰ Datos de Insee Alsace 8/ 2007.

⁴⁶¹ Schéma régional de Développement Economique, Pour une Alsace entreprenante, innovante ouverte et solidaire, Conseil Régional d'Alsace, 30 juin 2006, pág. 23.

	empresas, exoneración de la tasa profesional)	define el régimen de ayudas económicas para las empresas y decide su distribución. - Elaboración de un Esquema Regional de Desarrollo Económico (SRDE) a título experimental por 5 años.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir, Jean-Luc Boeuf, Manuela Magnan *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (2e édition) , Paris, La Documentation française 2006.

Para remediar a estas carencias, la nueva descentralización incitaría la Región: a aprobar un SRDE, y a definir mejor las prioridades regionales junto con el Estado, a través de los CPER, recalificado *Contrat de Projet* (Contrato de proyecto)⁴⁶². Con estas evoluciones gubernamentales, el Estado no pretendía eliminar del todo las políticas de cogestión con la *Région*, sino más bien acelerar el papel regional de cabeza de fila en materia económica local.

1.2.2. La promoción y la coordinación de las funciones económicas regionales al nivel local

Con la llegada de esta nueva descentralización, los electos alsacianos estigmatizaron una relación problemática. Según ellos, la subsistencia de un “milhojas administrativo” facilitaba principalmente la pérdida regional de competitividad económica.

Como alternativa, estos electos insistieron en la necesidad de coordinar sus esfuerzos en materia económica, desde el nivel departamental o municipal (grandes

⁴⁶² Jean-Marie Pontier, (2008): “Des CPER aux CPER: les contrats de projet 2007-2013”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1653-1652. De esta transformación se recalcó la importancia tomada por los polos de competitividad en la economía de la innovación, y que tenía que compaginarse con la reducción de los fondos estructurales junto con las dotaciones estatales.

ciudades Mulhouse, Colmar, Estrasburgo)⁴⁶³. El senador y Presidente del Consejo general del Bajo Rin, Philippe Richert (UMP) legitimaba las posturas políticas de Adrien Zeller. Particularmente, estas líneas defendían una mayor visibilidad administrativa de la descentralización, a través del establecimiento de un verdadero bloque de competencias. Una organización que fuese finalmente identificable para el ciudadano, pero que preservará la legitimidad del Departamento sin entrar en conflicto con la Región. De este consenso político, la Región debía ganar más peso en materia económica y gestionar la formación profesional.

En hechos concretos, la gestión de las competencias económicas alsacianas se revelaría difícil. No por el voluntarismo del conjunto de los electos alsacianos, sino más bien por la actitud estatal de Jacques Chirac y de Nicolas Sarkozy en reafirmar “la unión de destinos” que une el poder estatal con el poder local.

En efecto, durante la presidencia de Jacques Chirac y el inicio del mandato Nicolas Sarkozy, la Región Alsacia, apoyada por la ARF y el *Institut de la Décentralisation* (Instituto de la descentralización) denunció abiertamente esta persistencia de un jacobinismo cada vez más sofisticado⁴⁶⁴. Como ejemplo de contrasentido se encontraba el artículo 1.II de la Ley del 13 de agosto de 2004, que otorgaba la facultad regional de elaborar el SRDE. La introducción experimental del SRDE según la ley, estaría aprobada por la Región, y cuya competencia – por delegación del Estado – le permitiría la atribución de ayudas regionales, que ella misma pondría en marcha a favor de las empresas. Pese a todo, el ARF denunció la falta de claridad legislativa sobre el papel de los actores en materia económica y sobre una circular (“circulaire du 25 mars 2005”). Este reglamento administrativo para los Prefectos de Región y departamentales, informaba sobre las condiciones de elaboración y modalidades de negociación entre el Estado y las regiones a propósito del SRDE). Pero lo más destacado, es que esta circular imponía más restricciones

⁴⁶³ Compte rendu des Assises des Libertés Locales, Palais de la Musique et des Congrès (Strasbourg) 13.12.2002, Université Marc Bloch de Strasbourg, Olivier Wendling. Disponible en: <http://doctumb.free.fr/misc/assises.pdf>.

⁴⁶⁴ Communiqué de synthèse, Paris, le 6 décembre 2006: “7 propositions pour une nouvelle décentralisation”, Institut de la Décentralisation. Desde la ARF estuvo la denuncia de su presidente Alain Rousset “La création d’un secrétariat d’Etat à la Région Capitale: le retour de l’Etat jacobin?”, (marzo de 2008, www.arf.asso.fr).

regionales que la propia ley, lo que le convertiría en un dispositivo inaceptable para sus sujetos⁴⁶⁵.

El Consejo constitucional validó esta nueva forma de cogestión económica más flexible, en estos términos:

“Un convenio establecido entre el Estado, la región y, el siguiente caso, otras colectividades o sus agrupamientos define los objetivos de esta experimentación así como sus medios financieros puesto en obra por cada parte. Ella puede prever las condiciones de concesión de ayudas diferentes de aquellas en vigor al plan nacional...”; que resulta del conjunto de estas disposiciones que todas las regiones podrán decidir de elaborar un esquema regional de desarrollo económico y que el Estado les delegará las ayudas que el atribuya de momento que este esquema responda a las condiciones fijadas por la ley;...”⁴⁶⁶.

A pesar de este reconocimiento jurídico, la acción económica de la *Région* permanecía condicionada por su subordinación legislativa – en particular financiera – , y por su carencia de un poder legislativo propio. Esta situación explicaría en parte, la dificultad regional alsaciana para relanzar territorialmente el crecimiento económico, a pesar de su gran voluntarismo político para experimentar esta planificación SRDE.

Como otro tema espinoso que se adjuntaba en Alsacia y demás regiones metropolitanas, se encontraba la gestión complicada del pilotaje de la formación profesional. En esta materia dominan dificultades de organización, en un sector donde pueden intervenir varios actores con su propia estrategia, dificultando así la articulación y eficiencia con las políticas económicas regionales⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ Association des Régions de France, Avis de l'ARF “Objet: Intervention économique des régions et Schémas Régionaux de Développement”, 7 juillet 2005. www.arf.asso.fr.

⁴⁶⁶ Decisión núm. 2004-503 DC-12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales: Consideración 10. “(...) *Une convention passée entre l'Etat, la région et, le cas échéant, d'autres collectivités ou leurs groupements définit les objectifs de cette expérimentation ainsi que les moyens financiers mis en oeuvre par chacune des parties. Elle peut prévoir des conditions d'octroi des aides différentes de celles en vigueur au plan national...*”; *qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que toutes les régions pourront décider d'élaborer un schéma régional de développement économique et que l'Etat leur délèguera les aides qu'il attribue dès lors que ce schéma répondra aux conditions fixées par la loi;...*”.

⁴⁶⁷ Rapport commission formation du Conseil d'Orientation pour l'emploi (COE) 18.3.2008 (Primera parte), págs. 3, 11-22.

Por estos motivos alsacianos, el Acto II de la descentralización parecía poco trascendente, lo que fomentaría serias dudas sobre la reforma del Estado⁴⁶⁸.

Básicamente, estas grandes reivindicaciones fueron casi las mismas que las del lobby regionalista metropolitano (ARF, *Institut de la décentralisation*). En particular, estas críticas destacaban la persistencia de las mismas escalas administrativas, la falta de consideración del éxito de la mancomunidad, la subsistencia de una ausencia de clarificación entre las intervenciones regionales y departamentales, y la continúa actitud estatal para alterar las finanzas regionales y locales.

Cuadro 4.3: Las competencias económicas departamentales y municipales antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

NIVEL TERRITORIAL	Competencias transferidas antes de la ley del 13 de agosto de 2004	Competencias transferidas por la ley del 13 de agosto de 2004
MUNICIPIOS Y AGRUPAMIENTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Participación posible a la financiación de ayudas directas para las empresas dentro del marco de un convenio con la región. - Atribución de ayudas indirectas para las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de poner en marcha sus propios regímenes de ayuda tras el acuerdo de la región. - Posibilidad de instituir una oficina de turismo
DEPARTAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Participación posible en la financiación de ayudas directas para las empresas dentro de un marco convencional con la región. - Atribución de ayudas indirectas para las 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de poner en obra sus propios regímenes de ayuda tras el acuerdo de la región

⁴⁶⁸ Discours d'ouverture d'Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, 6.12.2007 3 ème Congrès de l'Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen . Document extraído a partir de: www.arf.asso.fr .

	empresas	
--	----------	--

Fuente: Elaboración propia a partir, Jean-Luc Boeuf, Manuela Magnan *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (2e édition), Paris, La Documentation française 2006.

En el Capítulo quinto, analizaremos la presidencia de Nicolas Sarkozy con los límites propios de su proyecto descentralización. Como breve síntesis, afirmamos la vigencia de las instituciones y las políticas actuales (el derecho de experimentación, el virtuosismo del CPER, el rechazo a la regionalización de los fondos europeos, o el papel del Estado “garante de la cohesión nacional”)⁴⁶⁹.

Desde Alsacia, esta visión política seguía siendo interpretada como anacrónica, si se comparaba con la mayoría de los países europeos. Una descentralización económica eficiente, conllevaba necesariamente una auténtica autonomía de gestión regional. Esto supone inherentemente el reconocimiento de una autonomía financiera suficiente para impulsar la economía regional. En este territorio pro-europeo, predomina todavía importantes reservas hacia el Estado “legislador y financiero”. Como caso práctico que sintetiza estas críticas, se encontraba la injerencia excesiva y negativa del Estado en la buena animación de los *clusters*. A pesar de la existencia de numerosos obstáculos, existe diversos logros en materia de cooperación económica y de política transfronteriza trinacional (Suiza, Alemania, Alsacia)⁴⁷⁰.

También debemos señalar, que las mismas tesis de Adrien Zeller eran compartidas por Christian Blanc, acerca de la necesidad urgente de otorgar auténticas competencias regionales. Ambos políticos coincidían para dinamizar la economía de la innovación, y borrar la imagen regional de Francia como una excepción dentro de

⁴⁶⁹ Cuestionario de la ARF “A l’attention de Mesdames et Messieurs les candidats à l’élection présidentielle”, Paris, le 21 février 2007, Alain Rousset; Réponse de Nicolas Sarkozy. www.arf.asso.fr.

⁴⁷⁰ Discours d’ouverture d’Adrien Zeller, président du conseil régional d’Alsace, 6.12.2007 3 ème Congrès de l’Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen . Document extraído a partir de: www.arf.asso.fr .

la UE⁴⁷¹. Como ejemplos, esta Región renana destacaba varios ejemplos de eficiencia europea:

- La rapidez de gestión, decisión y financiación de un polo de competitividad suizo “Pharmacie biotech” (Basilea en cinco semanas)⁴⁷².
- El sistema regional austriaco, que disfrutaba de una plena competencia en materia de apoyo a los PME, I+D, política de desarrollo rural y de un sistema bancario y financiero regional descentralizado.

Según Adrien Zeller y sus militantes, los resultados socioeconómicos de estas regiones (Suiza, Austria o Alemania) demostraban aparentemente una solidaridad nacional que parecía más fuerte que en Francia.

Volviendo al caso Alsaciano – al igual que las demás regiones –, la nueva descentralización económica regional debía en principio paliar diversas carencias. Particularmente, se señalaba las deficiencias que atenazaban las PME galas. Ambas estructuras empresariales se caracterizan por una creación insuficiente de las PME industriales, unas dificultades financieras y fiscales para cambiar de talla, crear empleos o incorporar el I+D⁴⁷³.

Pese a la existencia de 5000 dispositivos de ayudas públicas para las PME, estas empresas seguían destacándose más “por abusar” de estas múltiples ventajas, contornando la legislación social (código del trabajo y búsqueda sistemática de desgravaciones fiscales a cambio de contratación). En la apreciación general, se concluía a un coste total para las PME galas muy elevado. Como síntesis a esto, las PME protagonizaban una escasa influencia en el comercio exterior, y no creaban suficientemente empleo para relanzar a la vez el crecimiento económico.

Tempranamente en Alsacia, los responsables locales intentaron imitar el modelo empresarial alemán. En concreto, la escala regional pretendía cambiar de

⁴⁷¹ En esta misma línea se situaba el análisis extenso de Christian Blanc, *La croissance ou le chaos, op.cit.*, .

⁴⁷² Discours d’ouverture d’Adrien Zeller, président du conseil régional d’Alsace, 6.12.2007 3 ème Congrès de l’Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen . Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr .

⁴⁷³ *Le Monde* 15.1.2008, Nadine Levratto, “Comment expliquer les faibles performances des PME françaises?” .

mentalidad empresarial, aproximando nítidamente la colaboración con las PME industriales, la investigación universitaria y las entidades financieras locales. Esta postura provenía de las insuficiencias inversoras empresariales alsacianas en materia de I+D. En este ámbito, la reflexión del Consejo regional se centraría en repensar la mejora de la competitividad de las PME, buscando otras alternativas (ejemplo de medidas regionales para facilitar los traspasos de tecnologías).

En la práctica, esta Región proyectaba implantar esta línea. Cuando por otro lado, el Estado legislador producía igualmente normas fiscales, financieras, y sociales para las PME. Con este dualismo, era difícilmente concebible construir serenamente un sistema financiero descentralizado favorable para las PME.

También, esta política económica regional debía conjugar esta prioridad, con los demás traspasos de competencias y encontrar mecanismos de financiación suficientes. La gestión propia de los fondos europeos en Alsacia, permitiría desarrollar experimentaciones y optimizar las iniciativas locales. Como otras ventajas, se evitaría el uso de diversos servicios desconcentrados (ejemplo de los servicios del *Trésor public*, Tesoro público) para pilotar estos proyectos regionales. Con esta simplificación, la Región podía acelerar la instrucción, la financiación, y la movilización de todos los actores necesarios para dinamizar los territorios⁴⁷⁴. Pero cabía tener en mente, que esta ayuda no conseguía paliar todas las carencias financieras locales. La disminución de los fondos europeos (2007-2013), la reducción de las dotaciones del Estado y la subida de los tipos de interés, obligaría a este Consejo regional a aumentar su presión fiscal y a seleccionar mejor los proyectos empresariales (ejemplos de los proyectos. que son más creadores de empleos y generadores de productos de alto valor añadido)⁴⁷⁵. En esta dirección, la Región Alsacia comenzaría por aplicar la SRDE, inspirándose de la “estrategia de

⁴⁷⁴ Pierre Stussi, (2003): “L’Alsace expérimente la décentralisation de la gestion des fonds européens”, *Problèmes économiques*, núm. 2.824, La documentation Française, Paris, pág. 31.

⁴⁷⁵ *Région Alsace, Le journal d’information sur l’action du Conseil Regional d’Alsace* núm. 38, pág. 2; *La Recherche, Alsace, pépite de l’innovation*, décembre 2007, núm. 414, págs. 18-19.

Lisboa”. Este plan define tres prioridades regionales para 2007-2013. Particularmente, Alsacia insistía en dos puntos:

- En la mejora de “la competitividad regional y empleo”⁴⁷⁶.
- La acentuación de la “cooperación territorial europea”.

Frente a todas estas dificultades encontradas, esta colectividad intentaría en la medida de lo posible aprovecharse de todos estos cambios, para ser un motor eficiente de la política regional, y convencer el resto de regiones para inspirarse de este modelo.

- **La experiencia del TER al servicio de la atraktividad económica**

Como otra faceta del ejecutivo alsaciano, se sitúa desde los años noventa el gran activismo político en la promoción del transporte colectivo ferroviario. Todo empezó con un informe del alsaciano Hubert Haenel de 1993, (donde se retrató el balance financiero deficitario de la empresa ferroviario la SNCF *Société Nationale des Chemins de Fers Français* (Sociedad nacional de ferrocarriles franceses)⁴⁷⁷. El crecimiento incesante de la deuda de este servicio público y el cierre previsible de servicios ferroviarios en los territorios más fragilizados, alertaron de la necesidad política de un cambio de gestión. Esta realidad condujo a partir de 1997, la aplicación de una reforma experimental con seis regiones iniciales (Alsacia, Nord Pas de Calais, Rhône-Alpes, PACA, Centre, Pays de la Loire, y Limousin), más otra suplementaria.

Anteriormente, el período 1982-1997 demostró un importante grado de insatisfacción. Especialmente sobresalía una gestión pública opaca en sus cuentas con una deterioración de las relaciones financieras entre la SNCF y las regiones, junto con la caída de los ingresos fruto de las malas previsiones. En 1987 se creó la marca TER para designar el marco convencional entre la SNCF y la *Région* en

⁴⁷⁶ Le programme “competitivité régional” 2007-2013, *Avec l’Europe davantage de croissance et d’emploi en Alsace*, Région Alsace, décembre 2007, pág. 3.

⁴⁷⁷ Hubert Haenel (1993): Rapport de la Commission d’enquête chargée d’examiner l’évolution de la situation financière de la SNCF, Sénat).

materia de desarrollo regional de la política de transporte colectivo de viajeros. Esta apelación engloba los servicios ferroviarios regionales de viajeros y los servicios de carretera de sustitución. El Estado central distribuía una contribución directa a la SNCF por estos servicios. A partir de 1997, el Estado cambia de lógica distribuyendo una dotación específica para las colectividades regionales (una dotación destinada para modernizar el parque de material rodante, y compensar los retrasos en materia de inversión ferroviaria). A continuación, las regiones firmaron convenios con la SNCF para fijar las modalidades de financiación y las obligaciones de cada parte. El éxito de esta experimentación condujo a su generalización territorial y concretizado en su marco legislativo con la ley núm. 2000-1208 13 de diciembre 2000, “relativa a la solidaridad y a la renovación urbana” conocida como ley “SRU”, donde las regiones metropolitanas (excepto *Ile-de-France* y Córcega) ejercen la totalidad de las prerrogativas como AO, *Autorité organisatrice, o Autoridad organizadora*. Desde el primero de enero de 2002, esta AO designa la Región como autoridad organizadora del transporte colectivo de interés regional de viajeros. Dicha acción se inscribe lógicamente en una estrategia más extensa, la del aumento de la atraktividad territorial. Esta tendencia multidireccional abarca como sujetos los inversores metropolitanos como internacionales, facilitando así la movilidad de la población activa y universitaria. Mientras tanto, el Consejo regional se aprovechó de este contexto para rentabilizar conjuntamente: las competencias en materia de ordenación y de planificación territorial (ley del 13 de agosto de 2004), y la descentralización ferroviaria regional de la ley SRU del 13 de diciembre de 2000, (sección 5 relativa a la reforma de la organización de los transportes colectivos de interés regional). El éxito del TER de la Región Alsacia, influiría grandemente sobre las demás regiones francesas. Estas colectividades se interesaron por las políticas ferroviarias, remplazando progresivamente una actuación estatal, marcada por importantes procesos de desinversión ferroviaria⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ Prueba de esta realidad ferroviaria está la dedicatoria presupuestaria regional incluida dentro del gasto transporte alrededor de un 22,7% (2009) del total de los gastos regionales, según el *Bulletin d'information statistique* de la DGCL, núm. 81 (2011): “La structure des budgets régionaux s’est modifiée depuis 2004”. El resto de los gastos regionales se reparten entre la enseñanza (24,5%) y la formación profesional y aprendizaje (19%). Disponible en:

Cuadro 4.4: La política de ordenación y de planificación territorial antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

LA REGIÓN	Competencias transferidas antes de la ley del 13 de agosto de 2004	Competencias transferidas por la ley del 13 de agosto de 2004
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Participación a la elaboración de la política nacional de ordenación y de desarrollo sostenible. - Elaboración de un esquema regional de ordenación y de desarrollo del territorio (SRDAT). - Firma de los Contratos Plan Estado Región (en particular, puesta en aplicación de la SRDAT). -Elaboración de un Esquema Regional de Transporte. -Organización de los servicios de transporte por carretera no urbano de las personas y de los transportes ferroviarios de la Región, excepto en Isla de Francia donde el Sindicato de Transporte de Isla de Francia (STIF) cumple esta función. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de un esquema regional de infraestructuras y de transportes (antiguo esquema regional de transportes). - Posibilidad para los consejos regionales de solicitar la candidatura (hasta el 1 ero de julio de 2006) para la ordenación, mantenimiento y la gestión de los aeródromos civiles. - Facultad para los consejos regionales antes del 1 ero de enero de 2006 de conseguir la propiedad, la ordenación y la gestión de un puerto no autónomo, que pertenece al Estado y situado en su territorio.

Fuente: Elaboración propia a partir, Jean-Luc Boeuf, Manuela Magnan (2006): *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (2e édition), La Documentation française Paris.

La larga experiencia de los TER en Alsacia, demostraría varias lecciones.

- La primera lección destacaba la necesidad de bien analizar las necesidades socioeconómicas actuales. Este análisis incluía a título complementario, la contemplación de las posibilidades futuras de éxito de esta política, y sin excluir

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/bis/bis_81___la_structur/downloadFile/file/BIS_81.pdf?nocache=1315578157.77 .

nuevos mercados, a través de la movilidad creciente de los trabajadores transfronterizos alsacianos.

Siguiendo esta óptica, el Consejo regional alsaciano realizó estudios comparativos, sobre el coste de itinerarios en trayectos realizados en autobús y en tren. Este análisis extenso, era ya anticipatorio de las recomendaciones formuladas por la *Cour des Comptes* (informe de 2009, que veremos más tarde). De esta manera, se optimizaría los recursos de transportes en función de las necesidades de los viajeros, junto con la mejora sensible del número de frecuencias. Concretamente, la Región Alsacia apostaba por el TER autobús en trayectos cortos, con pocos viajeros y de bajo coste. Mientras que en otros itinerarios, esta *Région* arriesgaba por la regionalización ferroviaria en itinerarios más largos y con más demanda (hasta 225 km, por una pequeña Región como Alsacia).

El resultado de esta larga política pública fue muy positivo para el usuario, donde notó una oferta ferroviaria mejorada. Todo esto, gracias al continuismo presupuestario regional alsaciano, que invertía sin cesar en la modernización del material rodante, la renovación de las estaciones ferroviarias, y en el fomento de ayudas financieras para el transporte de los desempleados⁴⁷⁹. La evolución del tráfico ferroviario viajero por kilómetro en TER en el período 2002-2007, aumentó fuera de Isla de Francia y otros territorios en un 27%. Alsacia superó esta cifra con 35%, junto con Bretaña 46% y Champaña-Ardenne (37%), según el Tribunal de cuentas⁴⁸⁰. Esta situación se perpetuaría más con la culminación del TGV, *Train Grande Vitesse*, (Tren de alta velocidad) Este y Rin Ródano (2007-2011), cuya oferta ferroviaria se complementarían con la combinación de la oferta ferroviaria TER.

– La segunda lección de esta experimentación residía en su significado político.

⁴⁷⁹ Jean-Luc Boeuf, (2003): “Décentralisation et expérimentations locales”, *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 895, La documentation Française, Paris, pág. 54 (balance estadístico de la regionalización ferroviaria).

⁴⁸⁰ *Cour des Comptes*: Rapport public thématique, “Le transfert aux régions du transport express régional (TER): un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre, novembre 2009, págs. 18-19.

A través del aumento creciente del número de viajeros⁴⁸¹, se legitimaba un éxito político regional (es el primer puesto presupuestario regional). A la vez, se concienciaba los ciudadanos como los políticos locales, de que la regionalización de ciertos servicios públicos podía ser superior a una política de transporte estatal, más preocupado por cuestiones financieras. En los años noventa, Alsacia tenía también líneas ferroviarias deficitarias, cuya entidad ferroviaria estatal SNCF planteaba diversos cierres. Con la regionalización ferroviaria posterior (1997-2002), no solamente se evitaron estos cierres, pero también se mejoraron la ordenación territorial entre las zonas rurales y urbanas, aportando nuevos ingresos públicos, que se predestinaron a la modernización de otras líneas secundarias (12e *Contrat de Plan* 2000-2006)⁴⁸².

Sin embargo, esta experiencia regional exitosa cabía matizarla mediante una comparación de esta práctica con el resto de las regiones. De este modo se observaría la incidencia regional ferroviaria en la gestión estatal. Una mayoría de expertos en esta materia, coincidieron en ver la regionalización ferroviaria del transporte de viajeros como un proceso que no implicaba la total desaparición del Estado. Más bien, esta modalidad de gestión forjó una arquitectura bastante compleja como concretización de directivas europeas (Bruno Faivre d’Arcier, Christian Desmaris, Jacques Chevineau)⁴⁸³. El Tribunal de cuentas y diversos Consejos regionales auditados en sus informe temático de 2009, no desmintieron esta realidad. Solamente, se reconocía unos convenios ferroviarios de segunda generación (a partir

⁴⁸¹ Según los datos del Consejo regional de Alsacia (documento, “10 juin 2007, l’Alsace est en train de gagner”): en 10 años se incrementó el número de viajeros regionales en un 70%.

⁴⁸² Documento “Transport régional de voyageurs, 4 ans de progrès dans votre sens...” Région Alsace 2001.

⁴⁸³ En sentido véase las diversas apreciaciones: Christian Desmaris, (2004): “La régionalisation ferroviaire: architecture conventionnelle et modes de gouvernance” *Transports* núm. 424, págs. 104-115, (Disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/31/29/PDF/Transports_424.pdf);

Bruno Faivre d’Arcier, (2002): “Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire”, *Transport* núm. 416, págs. 389-398 (disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/08/87/65/PDF/Transport_2002.pdf).

También, Jacques Chauvineau, (2001): “La régionalisation ferroviaire, un tournant de la décentralisation” *Notes d’Iena*, núm. 59, Conseil Economique et Social (disponible en: <http://www.conseil-economique-et-social.fr/presidence/publication/PU01-059.pdf>).

de 2002), que mejoraban diversas carencias anteriores. Las dos grandes cuestiones dominantes son: la capacidad de financiación ferroviaria regional, y la organización de relaciones convencionales entre AO (la Región), el Estado y la SNCF.

En hechos concretos, la jurisdicción financiera destacaría una realidad incuestionable en 2009. La regionalización ferroviaria ha sido muy positiva para los usuarios en las zonas urbanas, especialmente en los trayectos periurbanos que han experimentado un fuerte incremento de tráfico. Mientras que las zonas rurales francesas este tráfico rondaba con menos de 10 de viajeros por día. Alsacia figuraba como una excepción francesa por su buen tejido. Pero en términos financieros, la regionalización ferroviaria fue considerada como muy costosa para el Estado y las regiones. En virtud de la ley SRU, el Estado debía compensar este ejercicio financiando la nueva competencia regional. Por encima de todo, esta nueva lógica obligaba ambas partes a dialogar constantemente. Las compensaciones financieras postulaban el respecto de unos estrictos plazos, si se pretendía fomentar correctamente el desarrollo de la política ferroviaria.

La paradoja de esta regionalización ferroviaria, fue que todos los actores de esta cogestión han promocionado sinceramente el TER, mediante el desarrollo de ofertas atractivas para segmentos de la población que realizan desplazamientos cotidianos (trabajadores, estudiantes y hasta personas en búsqueda de empleo). Pero desde un punto de vista financiero, el coste total de la tarificación ferroviaria lo soporta más las entidades públicas o si se prefiere el contribuyente. Al lado contrario, se sitúa la contribución menor del usuario que paga una fracción del coste, a través del pago de su billete⁴⁸⁴. Por estos motivos, las conclusiones del Tribunal de cuentas recomendaban con insistencia: la necesidad de todos estos actores ferroviarios de mejorar el conocimiento exacto del coste total de esta regionalización, de exigir una mayor productividad de la SNCF, de asociar más el usuario en algunas regiones, y de

⁴⁸⁴ *Cour des Comptes*: Rapport public thématique “Le transfert aux régions du transport express régional (TER): un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre”. Novembre 2009, págs. 55-56. Disponible en: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-thematique-TER.pdf>.

reducir los servicios ferroviarios regionales en zonas rurales, cuya escasez de viajeros impactaba en el coste financiero y ecológico.

En diversos aspectos, Alsacia estaba considerada como una Región privilegiada desde la jurisdicción financiera y más allá. A pesar de esta buena consideración, Alsacia heredó también de problemas comunes a todas las regiones. Por esencia, la gestión ferroviaria imitaba la misma complejidad que la política sanitaria en materia financiera. En este ámbito era muy difícil alcanzar un equilibrio financiero, donde se sumaba además el respecto de directivas comunitarias. Estas normas ferroviarias europeas permiten introducir nuevos operadores privados, dentro de un régimen de competencia, pero que trastoca los servicios públicos.

Además, esta institución financiera realizó su informe mirando también ejemplos europeos de regionalización ferroviaria, a través de Alemania, Gran Bretaña o España. Si comparamos por un momento la regionalización alsaciana o galo con el ejemplo español, vemos diferencias de opciones políticas. El Tribunal de cuentas destacó el papel positivo del transporte de cercanías regionalizado en áreas periurbanas (Barcelona, Valencia o Madrid). Pero, este informe señaló negativamente: la presencia de diversos operadores ferroviarios (FEVE, Renfe, FVC), cuya multitud perjudicaba la racionalización de la gestión, así como la tarificación atractiva para el ciudadano. A pesar de los dispositivos constitucionales españoles (artículo 148 de la Constitución del 27 de diciembre 1978 sobre las competencias de las CCAA en materia de transporte terrestre y ferroviario) y de la ley ferroviaria española en servicio desde el 1 de enero de 2005, se observó: un estancamiento o progresión más lenta de la demanda en las otras zonas (non peri urbanas). Como única coincidencia comparativa, Francia como España se resistían todavía a facilitar la entrada de nuevos operadores privados en el transporte de viajeros. Solamente, la liberalización el transporte ferroviario privado de mercancías ya estaba en funcionamiento.

En este breve análisis comparativo regional ferroviario, Francia se destacó más que todo el conjunto de las CCAA. La mayoría de las regiones francesas habían promovido esta modalidad alsaciana de transporte con resultados muy visibles

(aumento significativo de las inversiones regionales y del número de las frecuencias). En España, el discurso político estatal-autonómico se centró más en el incremento de la construcción de líneas de AVE, *Alta Velocidad Española* en kilómetros (José - María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero). Mientras que en Francia predominó el desarrollo regional intensivo del número de frecuencias de trenes TER. Este exceso fue denunciado por el Tribunal de cuentas, acerca del relleno incorrecto de los trenes en número de viajeros. No obstante, esta crítica hacia la gestión de la red TER se compensaba con el acoplamiento creciente de la red TGV.

Volviendo al caso alsaciano, Adrien Zeller y Hubert Haenel influyeron de manera decisiva para fomentar un cambio de mentalidades, dentro del Estado como a nivel regional. Gracias a esta experimentación que sería exitosa, se fermentó un nuevo marco legislativo.

En efecto, la descentralización de los servicios regionales de viajeros se compaginaba con la ley del 13 de febrero de 1997, que creaba RFF *Réseau Ferré de France* (Red ferroviaria de Francia). Este establecimiento público tenía como características principales: de ser el propietario y el gestor del conjunto de la infraestructura ferroviaria francesa (líneas, puentes, túneles, o estaciones), y de heredar de la colosal deuda histórica de la empresa pública SNCF. En adelante, la SNCF se mudaría como una empresa más comercial dentro de un servicio público. Además, la SNCF estaba tutelada por la RFF en dos sectores claves, la gestión del mantenimiento y el diseño operativo de obras ferroviarias.

Inicialmente, esta reforma ferroviaria fue impulsada desde instancias comunitarias para clarificar las cuentas ferroviarias públicas europeas. También, la UE pretendía fomentar la competitividad ferroviaria mediante la entrada progresiva de otros operadores privados. Sin embargo, esta orientación comunitaria fue más complicada de realizar en Francia, teniendo en cuenta el nivel de descentralización regional y la hostilidad mayoritaria de los sindicatos ferroviarios.

Fuera de Alsacia, diversos Presidentes regionales (ejemplo de la Región Auvergne, presidida por René Souchon, Martin Malvy o Alain Rousset) destacaron

una misma crítica política hacia el Estado central. Básicamente, las regiones se lamentaban que sus importantes esfuerzos inversores “estaban mal articulados” con la política ferroviaria nacional. Las regiones compraban material rodante apto para grandes velocidades, mientras que la SNCF y RFF suprimían grandes líneas poco rentables o desinvertían en el mantenimiento de las vías. Todas estas tendencias, generaban para los usuarios retrasos debidos a la deterioración de la red. Además de compensar las deficiencia ferroviarias estatales (ejemplo construcción de nuevas líneas ferroviarias), los ejecutivos regionales debían pagar peajes⁴⁸⁵.

Evidentemente, todas estas circunstancias negativas obligaban los Consejos regionales a realizar difíciles arbitrajes presupuestarios. Y este impacto suplementario para todas las regiones, podía afectar otras partidas presupuestarias importantes (la formación profesional y la política económica).

En Alsacia, estos problemas fueron menos visibles debido a la buena infraestructura ferroviaria. En hechos concretos, Alsacia fue la primera colectividad que estableció una línea regional a 200 km/h, el *TER 200* (Strasbourg Colmar Mulhouse, Basilea). Posteriormente, se sumó el éxito del TGV Este (desde mayo 2007), donde la RFF se benefició del pago de rentables peajes de circulación por parte de la SNCF.

Al gran activismo regional ferroviario en materia de inversiones, hay que sumar su presencia política fuerte en organismos diversos de transporte colectivo (comité local de usuarios) cuya relación estrecha se prolonga en la RFF y la SNCF⁴⁸⁶. En los diferentes convenios entre el Estado y la Región (CPER) y que incidían en la SNCF, Alsacia se destacó particularmente por sus exigencias de calidad en estos servicios públicos, y por facilitar un ambiente de confianza recíproca entre todos estos actores.

⁴⁸⁵ ARF Communiqué de presse, 18 septembre 2008 “L’Association des Régions de France demande au Gouvernement la création d’une dotation spécifique pour financer les TER” Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr.

⁴⁸⁶ “Transport régional de voyageurs, 4 ans de progrès dans votre sens...” Région Alsace, 2001.

Más allá, la *Région Alsace* contribuyó a aumentar de manera significativa la oferta ferroviaria. Esta estrategia comercial se desarrolló básicamente en dos ejes: la financiación de una tarificación atractiva para el usuario, y la continuidad del servicio público de los responsables ferroviarios (ejemplo del recorte en minutos de la definición del retraso pasando de cinco minutos a dos minutos, según Christian Desmaris). Esta realidad se concretizó mediante los convenios entre la Región Alsacia y la SNCF (duración larga de ocho años, cuando el periodo mínimo es de cinco años). En estos convenios sobresalían fuertemente las cláusulas contractuales. Según Christian Desmaris, la gestión ferroviaria alsaciana se podía catalogar como gobernanza “fiduciario incitativa”.

Por otro lado, la *Région Alsace* debía concertarse con otro organismo suplementario al lado de la SNCF, es la RFF. Su presencia es indispensable para elaborar proyectos ferroviarios dentro de la cogestión, y financiar el mantenimiento ferroviario. El Consejo regional financiaba la modernización de las estaciones para todos trenes. Sin embargo, los ingresos comerciales recaían en la SNCF y en RFF.

Cuadro 4.5: Las cláusulas contractuales del convenio de 2002, matriz interpretativa de Alsacia

TIPO DE CLÁUSULAS	DEFINICIÓN
Cláusulas técnicas	Designan el objeto del contrato y conciernan el volumen del servicio pedido y los criterios y estándares de calidad prescritos. Aquí domina la calidad del servicio producido y la continuidad del servicio público.
Cláusulas iniciativas (financieras)	Conciernan las primas y penalidades (bonus/malus) en materia de calidad del servicio y la producción de documentos de información a la Autoridad Organizadora (OA) del transporte colectivo de interés regional

	de viajeros, que es la Región.
Cláusulas de control	Abarca todas las formas de control interno (calidad, gestión) y de control externo (auditoria, seguro calidad).
Cláusulas adaptativas	Precisan las condiciones de renegociación y de ruptura del contrato.
Cláusulas institucionales	Describen los diferentes parámetros de la relación entre AO y el explotador (duración del contrato, grado de precisión, procesos de arbitraje y de resolución de los conflictos, frecuencia de las reuniones AO/explotador etc...)

Fuente: Elaboración propia a partir de Christian Desmaris, Transport núm. 424, mars –avril 2004, “La régionalisation ferroviaire: architecture conventionnelle et modes de gouvernance págs. 104-115.

Como otra limitación, el Consejo regional no disponía todavía de competencias ferroviarias para gestionar otras líneas. Es el caso de las grandes líneas y de alta velocidad, donde el Consejo regional es paradójicamente un actor político y financiero destacado (Adrien Zeller, 2007)⁴⁸⁷.

Esta fragmentación de actores ferroviarios, se resumía a veces en una difícil cohabitación, donde cabían dos extremos que fragilizaban el mito del servicio público. Por un lado, se situaba la “Francia del TGV” donde RFF invertía en las líneas más rentables⁴⁸⁸ (ejemplo de Alsacia o Rhône-Alpes). Por otro lado se encontraba la otra Francia, “urbana trabajadora” (sistema de cercanías colapsado en

⁴⁸⁷ Discours Adrien Zeller Congrès de l’ARF Décembre 2007, Strasbourg, Este Presidente denunció como inadecuado el marco financiero regional en general, y destacada el papel activo y decisivo en la concretización de la financiación estatal de los proyectos TGV (pág. 12-13). www.arf.asso.fr.

⁴⁸⁸ Robert Rivier y Yves Putallaz, (2005): *Audit sur l’état du réseau ferré national français*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000595/0000.pdf>.

Paris)⁴⁸⁹ como más rural, que contemplaba diariamente incidencias diversas fruto de políticas desinversoras.

A todo este historial se añadiría el severo informe del Tribunal de cuentas. Estos magistrados financieros instaban a una profunda reflexión sobre la gobernación ferroviaria actual. Estas deficiencias mostraban una política en ocasiones “incoherente, contradictoria y costosa”, y por afectar negativamente los servicios públicos en los territorios⁴⁹⁰.

En resumen, la experimentación ferroviaria alsaciana fue positiva para la imagen del Consejo regional y para los usuarios. A pesar de la reconquista sensible del transporte ferroviario, esta regionalización debía ser interpretada como un paliativo a la deficiente gestión estatal. Pese a sus altas cifras inversoras y a su leve impacto en materia de presión fiscal, los beneficios de esta política de transporte fueron destacables. Particularmente, Adrien Zeller pretextaba el mantenimiento de la atraktividad socioeconómica de Alsacia, mediante el amplio ejercicio de comunicación del Consejo regional (ejemplo de las numerosas dedicatorias de esta temática en *Régions Magazine*, en 2007 núm. 82 y en 2006 núm. 77).

Por lo demás hemos privilegiado en esta temática los análisis del Tribunal de cuentas, puesto que estos informes sintetizan la opinión general entre expertos ferroviarios europeos como actores regionales. Por lo demás, hay que tener en cuenta dos grandes reflexiones que se destacan y se imponen también en Alsacia. La línea maestra de la jurisdicción financiera sobre este aspecto, consistió en afirmar que la regionalización ferroviaria convencional abarcaba una arquitectura tipo. Según esta jurisdicción:

- Se debe mejorar todavía el análisis de esta política pública ferroviaria, afinando más las exigencias de productividad y el conocimiento total del

⁴⁸⁹ *Libération* 26.5.2008, “RER A, bienvenue en enfer”. Relato sobre la deterioración de la primera línea de cercanías de Europa, y Marc Fressoz, (2011): *FGV, Faillite à grande vitesse-30 ans de TGV*, Le Cherche-Midi, Paris.

⁴⁹⁰ *Cour des Comptes*: Rapport public thématique, “Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine” 15 avril 2008. Disponible en: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/RPT-reseauFerroviaire.pdf>.

coste financiero de la regionalización ferroviaria (SNCF). Esta evolución supone una mejor asociación con los demás actores públicos y organismos de evaluación externos.

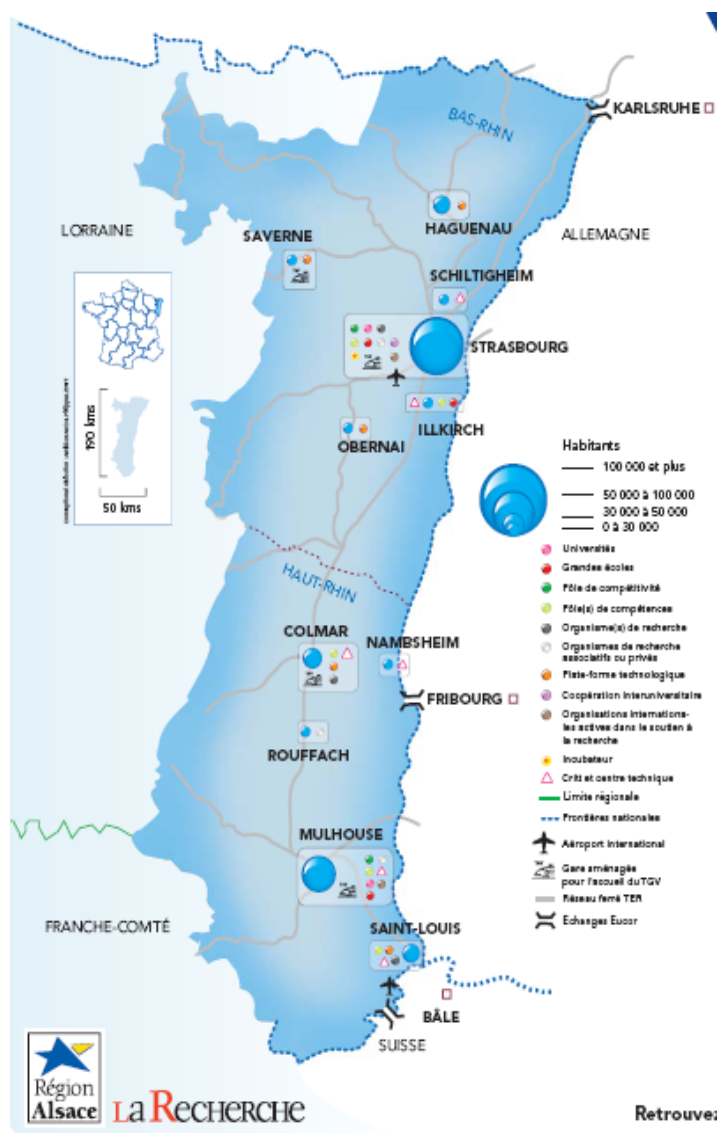
- El segundo punto destacado, muestra “un mensaje político” claro de la *Cour des Comptes*. Esta institución respaldó una cierta regionalización política como la más pertinente para los ciudadanos (es muy significativo observar unas recomendaciones favorables para una gestión regional, mediante la concesión de una mayor libertad tarifaria en vez de ser las subordinadas de numerosas tarificaciones nacionales, o que las compensaciones financieras ofrecidas por el Estado a las regiones no permitían realizar arbitrajes entre la financiación de los transportes regional y los enlaces con los servicios de alta velocidad) ⁴⁹¹. De hecho podemos constatar que la regionalización ferroviaria imitaba un poco en sus defectos la mal llamada “descentralización de la gestión del RMI”. En cualquier caso, la *Cour des Comptes* se aprovechaba de este ejemplo para discutir una política central, cuyos efectos no implicaban forzosamente más eficiencia que una gestión propia regional.

- **La preocupación regional para fortalecer la competitividad de las PME (Los polos de competitividad)**

Como hemos visto anteriormente, el segundo gran rasgo de la política de los TER fue la identificación social de que una autoridad regional podía gestionar mejor una competencia estatal. Este éxito político regional se añadía a los logros en materia de modernización de los establecimientos educativos (colegios et institutos en los años noventa). Gracias a estos beneficios, se fortalecía más las tesis descentralizadoras alsacianas para explorar otros sectores.

⁴⁹¹ *Cour des Comptes*: Rapport public thématique “Le transfert aux régions du transport express régional (TER): un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre”. Novembre 2009 págs. 79 y 51. Disponible en: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-thematique-TER.pdf>

Carta 4.1: Los polos de competitividad en Alsacia



Estrasburgo **Polo de competitividad:** Pôle Innovations thérapeutiques (Polo de Innovaciones terapéuticas)
Polo de competencias: Pôle Matériaux et Nanosciences Alsace (Polo Materiales y Nanociencias Alsacia).

Mulhouse **Polo de competitividad:** Pôle Véhicule du futur (Polo Vehículo del futuro, sede social en Etupes, Franche-Comté).
Polo de competencias: Pôle Textile Alsace (Polo Textil Alsacia)

Colmar **Polo de competencias:** Biopôle (vegetal)

Saint-Louis **Polo de competencias:** Pôle Métrologie

Illkirch **Polo de competencias:** Alsace Biovalley (biotecnologías) Iconoval (imagen).

Especialmente, la metodología regional ferroviaria podía inspirar materias relativas al desarrollo socioeconómico (ejemplo de los polos de competitividad). En este sentido, la *Région* realizó previamente un trabajo de auditoría general del tejido económico alsaciano. Principalmente, esta directiva regional centró sus esfuerzos en dinamizar los puntos fuertes de la economía alsaciana.

De este balance sobresalían tres sectores, y la necesidad de promocionar las nuevas tecnologías industriales (ejemplo del polo de “innovaciones terapéuticas”: que engloba la participación de la industria farmacéutica, la imaginería médica, y las biotecnologías, dentro de un espacio de colaboración trinacional a vocación mundial, llamado Biovalley⁴⁹². Esta última estructura es atípica por estos motivos. En primer lugar, esta cooperación transfronteriza trinacional franco-alemana incluye Suiza, un país no miembro de la UE. Además, este espacio venía justificado por fuertes consideraciones económicas (importante número de trabajadores alsacianos transfronterizos). En definitiva, esta tendencia regional prolongaba y superaba las propias instituciones europeas.

Al igual que la política de los TER, la Región Alsacia tuvo que convencer al Estado central para implicarse en estas políticas públicas. Como argumentos regionales, encontramos la producción de políticas públicas más eficientes, y su impacto positivo en el saneamiento regional del déficit público estatal. Además, las nuevas competencias económicas (elaboración del SRDE) junto con la de ordenación territorial (SRDAT) y en materia de transporte, fortalecieron esta línea política.

Pese a todo, estas ambiciones regionales dependían en gran medida de la buena voluntad política y financiera del Estado. Un compromiso desmentido por unos dirigentes centrales, que seguían manteniendo un papel de cogestión económica (*Contrats de Projets*).

⁴⁹² Véase la presentación descriptiva del proyecto de cooperación transfronteriza Biovalley: *L'actualité transfrontalière* núm. 12 février 2005 “Biovalley, un réseau trinational à la pointe des technologies” (www.espaces-transfrontaliers.org) y www.biovalley.com, y el Discours d'ouverture d'Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, 6.12.2007, 3^{ème} Congrès de l'Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen . Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr .

Esta situación de cogestión renovada dificultaría un poco más el papel regional. Especialmente, la Región podía sufrir una alteración de sus obligaciones por parte Estado en pleno mandato. La situación degradada de las finanzas públicas galas, complicaba esta cogestión de los polos de competitividad. Ante esta perspectiva, el Consejo regional de Alsacia intentó buscar alternativas financieras para las PME, fuera del sistema financiero bancario (costoso) o público (insatisfactorio). En este sentido, el Consejo regional tomó otra iniciativa innovadora, como la creación progresiva de un sistema financiero descentralizado propio (SODIV Alsace)⁴⁹³. Este sistema imitó el procedimiento vigente desde 1950 del ADIRA. Esta entidad designa una agencia de desarrollo económico del Bajo Rin, centrada en acompañar las empresas y las colectividades de este Departamento en sus proyectos⁴⁹⁴.

Ante la escasez alsaciana de un potente sistema financiero descentralizado, esta colectividad suplantaba sus carencias financieras alabando su dinamismo económico. En particular, este territorio vehiculaba la imagen de una “Región joven y emprendedora”, cuya población universitaria pertenecía a una red europea de 100.000 estudiantes, llamada EUCOR, *Confédération Européenne des Universités du Rhin Supérieur* (Confederación europea de universidades del Rin superior). Como otros argumentos favorables encontramos la gran calidad universitaria alsaciana, a través de los trabajos científicos realizados y del número de patentes depositados.

Colectivamente, la Región Alsacia intentaba sensibilizar una gran diversidad de actores públicos (universidades, empresas públicas) como privados (cámaras de comercios, empresarios o bancos). Todo esto, dentro de la perspectiva de estrechar

⁴⁹³ Communiqué de presse: “Sodiv Alsace: le nouvel outil régional de financement des PME créatrices d’emplois”, Strasbourg, le 22 avril 2008, (disponible en: www.sodiv.fr). En la Comisión Permanente del Consejo Regional de Alsacia (8.2.2008) se decidió y con la ayuda de *Caisse des Dépôts et Consignations* (Caja financiera del Estado) comprar las acciones del SODIV (destinado desde 1985 para financiar la cesación de explotación de las minas potásicas alsacianas en 2004). En adelante, este organismo viene para completar de manera generalista y como apoyo a la política empresarial de la Región Alsacia (ejemplo de la financiación de las PME).

⁴⁹⁴ Véase el descriptivo de su historia, misiones y proyectos en: www.adira.com.

lazos de colaboración fundamentales para los *clusters*⁴⁹⁵. La creación en 2006 de la ARI, *Agence Régionale d'Innovation* (Agencia regional de innovación) formaría parte de esta estrategia regional de facilitar los traspasos de tecnologías a estas empresas emergentes, y de encontrar recursos financieros indispensables para la innovación.

Para coronar todas estas evoluciones, la nueva descentralización permitía a la colectividad regional de ser cabeza de fila de las políticas económicas locales. A raíz de esta norma jurídica, el Consejo regional podía solicitar otras colectividades territoriales (departamentales y municipales) para prestar asistencia técnica y financiera en dichos proyectos. En contrapartida a estas prestaciones, el Departamento como cabeza de fila de la política social, estaría capacitado para requerir ayuda al nivel regional. Con este sistema, el Estado central pretendía fomentar más estrechamente la cooperación entre estas dos colectividades locales, responsabilizando más el diseño de las políticas públicas locales.

El caso alsaciano no desmentía esta realidad colaboradora, gracias a la sintonía política entre la Región (UMP) y el Departamento (67 y 68 UMP). En su activo, los esfuerzos de coordinación alsaciana se podían observar a través : del IGBMC, *Institut du Génétique et de la Biologie Moleculaire et Cellulaire* (Instituto de Genética y de Biología Molecular y Celular), CNRS, INSERM *Institut Nationale de la Santé et de la Recherche Médicale* (Instituto Nacional de la Sanidad y de la Investigación Médica), Collège de France, el IRCAD, *Institut de Recherche Contre les Cancers de l'Appareil Digestif* (Instituto de investigación contra los cánceres del Aparato Digestivo), y en los diversos polos de competencia que tocan la química, el sector del automóvil, las biotecnologías y la plasturgia.

⁴⁹⁵ Desde la ley del 13 agosto de 2004, las regiones están autorizadas para elaborar un SRDE teniendo la facultad de asociar las Cámaras de comercio e industria (CCI). Estas CCI se definen jurídicamente como unos establecimientos públicos administrativos a carácter particular. Sus responsables son elegidos por empresarios del sector privado y están bajo la tutela del Ministerio de Economía e Finanzas, del Tribunal de cuentas y de las Cámaras regionales de cuentas.

Más allá de los presupuestos 2008, esta Región apostó fuertemente por financiar estos sectores de la innovación. Todo esto gracias a la gestión exclusiva y experimental de los fondos europeos regionales (enero del 2003), cuya aplicación redujo sensiblemente los circuitos administrativos relativos a la animación y financiación de proyectos de desarrollos territoriales⁴⁹⁶. Sin embargo, esta buena marcha innovadora dependería en gran medida de la actitud conjunta del Estado y UE respecto a la financiación en materia de investigación⁴⁹⁷. La Región aspiraba modestamente a alzar la política de innovación, superando cualquier tentativa de estancamiento político en esta materia. Ante esta perspectiva, Adrien Zeller contemplaba impulsar el desarrollo de la innovación dentro del espacio europeo del Rin superior, englobando todos los actores empresariales, científicos y universitarios dentro de un espacio franco germano-suizo de cinco millones de habitantes.

Como últimas consideraciones, la coordinación de las funciones económicas locales obedecía también, a los márgenes de maniobra regionales en materia de política educativa. La Región Alsacia gestiona competencias relativas a la formación profesional. Pero el Estado central continuaba dictando las normas a seguir, repartiendo estas tareas entre diferentes colectividades locales y la patronal. También, el Consejo regional debía compaginar estas políticas empresariales, con la nueva reforma universitaria “Reforma de Valérie Pécresse” (2007) que otorgaba más autonomía y medios para las universidades⁴⁹⁸. En teoría, las universidades alsacianas podían salir más beneficiadas con estas medidas, acelerando la cooperación científica universitaria europea, y fomentar así la modernización del tejido empresarial alsaciano.

⁴⁹⁶ Isabelle Frimat, (2003): “La gestion des fonds européens en Alsace”, *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 895, La documentation Française, págs. 61-63.

⁴⁹⁷ La Recherche “*Alsace, pépète de l’innovation*”, décembre 2007 núm. 414, págs. 18-19.
Documento extraído a partir de: <http://www.region-alsace.eu/>

⁴⁹⁸ Ley núm. 2007-1199 del 10 de agosto de 2007 “relative aux libertés et responsabilités des universités” (ley LRU o ley Pécresse).

1.3. Los nuevos retos de la política regional alsaciana

Anteriormente, hemos observado que la Región Alsacia consideraba como vital para su bienestar la posibilidad de gestionar una política de transporte autónoma, capaz de facilitar la movilidad de los trabajadores y estudiantes. Posteriormente, esta experimentación exitosa por su metodología, legitimaría este ejecutivo para reivindicar ante el Estado la cesión de los fondos europeos como autoridad de gestión, y demostrar los beneficios de una tal descentralización para los territorios⁴⁹⁹. En prolongación a todo esto, la *Région Alsace* pretendió acapararse un verdadero papel en el impulso de políticas económicas locales. A la vez, toda esta regionalización alsaciana conjugaba en sus políticas públicas, el respecto creciente de las normas medio ambientales europeas. En particular, esta colectividad renana utilizaba sus nuevas competencias, para impulsar alternativas de transporte de viajeros y de mercancías, y facilitar entre las empresas y los particulares esta cultura medioambiental.

1.3.1. El impulso de las políticas regionales de ecomovilidad y medioambientales

Gracias al éxito del transporte ferroviario en Alsacia, este ejecutivo decidió ir más lejos, apostando por una estrategia de largo plazo a través de unas inversiones continuas en el transporte ferroviario de viajeros.

Desde la creación en 1997 de los *Comités Locaux d'Animation des Lignes* (Comités locales de animación de líneas), la Región Alsacia había establecido grupos de concertación entre usuarios y electos locales para potenciar y mejorar la oferta ferroviaria⁵⁰⁰. Estas inversiones ferroviarias todavía se perseguían durante la presidencia de Nicolas Sarkozy. Como prioridades, el esfuerzo regional se concentraría en terminar el segundo tramo de la LGV-Este (fijada más allá de 2011),

⁴⁹⁹ Pierre Stussi, "L'Alsace expérimente la décentralisation de la gestion des fonds européens", *art.cit.*, págs. 31-32.

⁵⁰⁰ "Transport régional de voyageurs, 4 ans de progrès dans votre sens", *Région Alsace*, 2001.

y a sensibilizar cada vez más el personal ferroviario, en la aplicación de una cultura de resultados en los servicios públicos regionales, mediante contrapartidas financieras⁵⁰¹. Como ejemplo se puede citar: el sistema innovador alsaciano “de previsibilidad de conflictos” (1 de enero de 2006). Bajo esta expresión se designa: un sistema de *bonus –malus* en caso de huelgas, que obliga a la SNCF a establecer unos servicios mínimos para los usuarios de forma anticipada. En caso de cumplimiento o incumplimiento de este plan de transporte, este Consejo regional recompensaba o reclamaba de forma pecuniaria la SNCF.

En un mismo ámbito, este ejecutivo regional estaba preparando también la financiación del TGV Rin Ródano (2011), y influyendo políticamente en la dinamización de una línea ferroviaria de alta velocidad este europea de 1500 km, “*La Magistrale*”(Paris –Estrasburgo-Munich-Viena-Bratislava- Budapest).

Todos estos ambiciosos proyectos ferroviarios traducían un claro objetivo de atracción de clientes que usaban tradicionalmente el coche. Desde esta institución, el uso del automóvil ya estaba considerado como un medio de transporte demasiado caro, y contaminante para el medio ambiente. Adicionalmente, esta apuesta ferroviaria se combinaría con el uso combinado de otro medio de transporte, el *Train´-Tram*” (Tren-Tranvía). Con este nuevo sistema se aceleraría así la movilidad a través del “*Train´-Tram*” (Tren-Tranvía).

Esta novedosa modalidad de transporte apareció en algunos puntos galos (Paris) y europeos (ejemplo de la ciudadana alemana de Saarbrucken), y su característica principal residía en la circulación de tranvías dentro de un segmento de líneas ferroviarias. El Tren Tranvía se concretizaría en Estrasburgo (Bruche-Piémont) y en Mulhouse-Vallée de la Tour⁵⁰².

Las nuevas orientaciones alsacianas en materia ferroviarias, pretendían debatir esta atraktividad del transporte de viajeros para el transporte de mercancías express

⁵⁰¹ *Ville & Transports magazine*, núm. 389, 7 décembre 2005 “Les régions et le train. Le Palmarès 2005 des TER”, 7 décembre 2005, pág. 46; *Dernières Nouvelles d’Alsace* 22.06. 2007, “TER en Alsace garanti ou remboursé”.

⁵⁰² *Région Alsace*, núm. 38, novembre-décembre 2007, pág. 7.

(el *Fret*). Desde los años noventa, esta modalidad de transporte estaba en declive – a causa de las huelgas en la SNCF – y fue reconsiderada por su papel estratégico en el *Grenelle de l'Environnement* (2007). En este gran proceso de reflexión, el Consejo regional jugó su papel de sensibilización ante las empresas, (ejemplo particular del sector transportista) dentro de unas nuevas oportunidades futuras. Como ejemplos encontramos : la utilización fluida de las vías liberadas por el tráfico ferroviario de pasajeros (antigua línea clásica Paris Strasbourg), o el modelo de autopista rail/camión, existente a través del “*ferroustage*” (modelo de la empresa alsaciana Modalohr, ejemplo de la inauguración de la línea Bettembourg Perpignan 2007).

A pesar de estas nuevas oportunidades empresariales, Alsacia y la mayoría de las regiones gozaban de limitaciones presupuestarias como políticas, acerca del impulso correcto del transporte de mercancías. Desde 2002, el ámbito regional gestionaba la competencia obligatoria del TER (2636 millones de euros, es decir 44, 13 euros por habitante en 2008), y financiaba como política voluntarista la construcción de líneas TGV (eje prioritario alsaciano con la segunda fase del TGV Este y el TGV Rhin- Rhône) y muy secundariamente el *ferroustage*⁵⁰³. Como datos, el total de esta inversión voluntarista (TGV+ *ferroustage*) ascendió en 1719 millones de euros, con un gasto por habitante de 28,83 euros en 2008. Especialmente, esta política inversora estuvo enmarcada dentro de los planes contractuales contraídos con el Estado (CPER)⁵⁰⁴. El gran dilema de la Región Alsacia, residía en su casi obligación de privilegiar forzosamente la construcción de líneas TGV. De esta manera, se articulaba esa nueva red de transporte con la red del TER, y se rentabilizaría esta larga y consecuente política de inversiones. No obstante, está opción maximalista por el transporte de viajeros (TGV+TER) se realizó en detrimento del transporte de mercancías. A raíz de esta estrategia, aumentaría el riesgo de facilitar la desindustrialización y la pérdida de atraktividad económica de Alsacia. Adrien Zeller fue consciente de estos hechos y del papel importante ferroviario regional en la financiación del TGV. Solamente, este Presidente se limitó

⁵⁰³ El *ferroustage* designa una técnica de transporte intermodal por superposición consistente en transferir unidades de carga o vehículos de transporte por carretera a plataformas ferroviarias.

⁵⁰⁴ Impact financier 2008 des politiques des régions, ARF.

a enfatizar, la función centralizadora del Estado dentro de las inversiones regionales ferroviarias. Por esta razón, este dirigente reclamó otra fiscalidad regional – a través de un nuevo pacto estatal –, de esta forma se potenciaría una política de transportes más anclada en el desarrollo sostenible ⁵⁰⁵.

Como solución indirecta y alternativa para superar estas dificultades, está la promoción por numerosos electos locales alsacianos y Adrien Zeller de una ecotasa. Este nuevo impuesto – a contracorriente del colectivo de camioneros y de las reticencias ministeriales – querría penalizar la circulación de los camiones en este territorio. En el mismo orden, se adjuntaría la reflexión sobre una limitación de la velocidad por autopista en 110 km/ hora⁵⁰⁶.

Pese al gran protagonismo inversor de las políticas ferroviarias, esta Región no menospreció otras alternativas. Como otra prioridad regional se encontraba la relanza del tráfico aeroportuario (Basilea- Mulhouse, Strasbourg Entzheim), víctima directa del éxito del TGV Este.

En otro punto de atención, esta colectividad reflexionó sobre la potenciación del transporte de mercancías por vía navegable en el Rin (Estrasburgo es el segundo puerto fluvial de Francia). Pero este proyecto se diluyó por su controvertido coste y su complejidad. El desarrollo del canal navegable Rin Ródano estaba sujeto a una financiación externa, dependiente del Estado y de la UE. Además, este proyecto debía respetar diversas consideraciones medioambientales (ejemplo del labor de la asociación “Saône-Rhin voie d’eau 2010”, desde 1997).

Fuera del transporte, este Consejo regional impulsaba: la compra de materiales dedicadas al ahorro energético, y la producción de energías renovables. El Convenio plurianual ADEME, *Agence de l’Environnement et de la Maitrise de*

⁵⁰⁵ Entrevista de Adrien Zeller en *Régions Magazine* (2007), núm. 82: “Le TGV EST EUROPÉEN grâce aux collectivités”, pág. 9. Disponible en: www.regionsmagazine.com.

⁵⁰⁶ Como elemento que explicaba este proyecto, se situaba el traslado consecuente de camiones alemanes en la red alsaciana para evitar el pago de una ecotasa de circulación por autopista en Alemania llamada LKW Maut 2005. Información extraída en: *L’Actualité transfrontalière*, núm. 16, Juin 2005 “France/Allemagne, Afflux de poids lourds en Alsace” (www.espaces-transfrontaliers.org).

l'Energie (Agencia medioambiental y de control de la energía)- *Région Alsace* (2000/2006) impulsaría la compra de calentadores de agua solares, mediante activas campañas de comunicación⁵⁰⁷. A la vez, se promocionaría un nuevo tejido empresarial basado en estas energías (ejemplo del sector de la madera).

En última instancia, hay que resaltar un voluntarismo medioambiental articulado con otros proyectos de desarrollo económico, acerca de actividades turísticas, eventos culturales y reordenación urbanística. En este ámbito se situó la llegada del TGV Este en Alsacia, que permitió rediseñar el entorno fronterizo entre Estrasburgo y Kehl (ejemplo urbanístico “le “jardin des deux Rives”)⁵⁰⁸.

Evidentemente, las nuevas políticas regionales en Alsacia seguirán estas prioridades para mejorar su atraktividad socioeconómica. De manera estrecha, la Región articulará su financiación y planificación con los responsables municipales, departamentales y estatales. Pero también, se adjuntará la colaboración de una gran diversidad de estructuras transfronterizas urbanas y regionales (*Eurodistrict Strasbourg-Ortenau* (2003), *Eurodistrict Region Freiburg/Centro y Sur Alsacia* (2006), Eurodistricto o *Aglomeración Trinational de Basilea* (ATB,2007), el programa de cooperación PAMINA (*Palatinat del Sur,Mittlerer Oberrheim, Norte de Alsacia* 1988 etc...)⁵⁰⁹.

Sin menospreciar esta riqueza cooperativa transfronteriza, Alsacia debía racionalizar este espacio con todos sus homólogos germanos suizos en políticas medioambientales e infraestructuras. El informe de Alain Lamassourre (2005) sobre la cooperación transfronteriza en Francia, incidió de manera genérica en la importancia futura de dinamizar la cooperación transfronteriza como un gran “laboratorio de la construcción europea” en materia de ordenación del territorio. Alain Lamassourre hizo hincapié sobre esta complejidad jurídica, que debería provocar un replanteamiento del papel del Estado. Asimismo, este informe recomendó una institucionalización de una mancomunidad transfronteriza igual en

⁵⁰⁷ Datos del ADEME delegación de Alsacia 2001.

⁵⁰⁸ *L'actualité transfrontalière* núm.5-juin 2004, “Entre Strasbourg et Kehl. Un festival transfrontalier riche un symbole”, www.espaces-transfrontaliers.org.

⁵⁰⁹ Datos extraídos a partir de las informaciones de *L'actualité transfrontalière* (2003-2007), www.espaces-transfrontaliers.org.

derechos que una mancomunidad nacional, dentro del marco de una futura política regional europea⁵¹⁰.

Pese a estas recomendaciones europeístas y a la floración de numerosos estructuras transfronterizas en Alsacia, esta Región como el resto de sus homologas regionales galas estaba confrontada a los límites institucionales del Acto II de la descentralización (en materia de gestión de fondos europeos y competencias económicas, y obligaciones del Estado). Esta situación fue especialmente problemática en Alsacia, puesto que mermaba su capacidad política como pleno actor regional (tesis del CÉSER Alsace, *Conseil Economique, Social et Environnemental Régional*, Consejo económico, social y medioambiental regional)⁵¹¹. En este sentido hay un casi consenso regional entre juristas (ejemplo de Jean Waline) y la totalidad de electos municipales y de aglomeración (Jacques Bigot, Jean-Marie Bockel y Gilbert Meyer), departamentales (Charles Buttner, Guy Dominique Kennel) y regionales (Adrien Zeller como portavoz dinamizador y Philippe Richert). Además, otro análisis regional realizado desde el proyecto de investigación METROBORDER (2011), incidió en este sentido abordando el potencial de desarrollo de las RMPT, *Regions Métropolitaines Polycentriques Transfrontalières* (Regiones metropolitanas policéntricas transfronterizas). Alsacia formó parte de esta investigación, donde se destacó la idea maestra de una “escasa institucionalización y intergubernamentalidad” de la cooperación transfronteriza. Esta tendencia es generada por la gran asimetría competencial de las administraciones de los Estados transfronterizos⁵¹².

Una vez más, los responsables regionales alsacianos debían ejercer una intensa gestión en París para obtener una mayor responsabilidad política. Ante todo,

⁵¹⁰ Alain Lamassoure, (2005): *Rapport : Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, La Documentation française, Paris, Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000314/0000.pdf> y *L'actualité transfrontalière*, núm. 15 mai 2005, “Rapport d’Alain Lamassoure: les relations transfrontalières des collectivités locales françaises”, www.espaces-transfrontaliers.org.

⁵¹¹ Céser Alsace, Avis “Pour un Conseil d’Alsace”, 30 mars 2011.

⁵¹² Como ejemplo tenemos el análisis comparativo de la cooperación transfronteriza entre la Grande Région y Rhin Supérieur : METROBORDER, Région métropolitaine polycentrique transfrontalière. Analyse ciblée 2013/2/3, Rapport final 31/12/2010 (pág. 62) disponible en la dirección www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_fr.pdf.

hay que ser consciente que el desarrollo regional galo ha sido lento y reciente (John Loughlin 2008, Bruno Rémond 2003). En consecuencia, esta característica implicaba una cierta ralentización del ritmo de desarrollo de la cooperación transfronteriza, en cuanto a la resolución de numerosas cuestiones de fondo.

Por otra parte, la plena potenciación de las políticas regionales de ecomovilidad y medioambientales en Alsacia desbordaba el marco regional, y se enfrentaba con los intereses económicos y políticos de París. En este sentido encontramos dos ejemplos que confirman este hecho:

- En este espacio transfronterizo existe un consenso casi general para cerrar la central nuclear de Fessenheim en 2011, tras el grave accidente de la central nuclear japonesa de Fukushima.
- El segundo caso de respeto medioambiental, se centró en la creación alsaciana de una ecotasa sobre la circulación en autopista de camiones de más de 12 toneladas. Esta reflexión fue promovida por Adrien Zeller, a raíz del ejemplar modelo alemán LKW-Maut 2005)⁵¹³.

1.3.2. La experimentación regional de la descentralización sanitaria.

Al comprobar los graves efectos de la crisis sanitaria de la canícula de 2003, la *Région Alsace* deliberó sobre la necesidad de descentralizar parcialmente la sanidad. En esta materia, todas las regiones galas se destacaban por la ausencia de este tipo de competencias. Como comienzo de compensación, se introdujo un nuevo reparto competencial mediante la ley del 13 de agosto de 2004. Mientras tanto, esta reflexión alsaciana se reafirmó con el debate sanitario llevado a cabo por los análisis del Tribunal de cuentas sobre el sistema sanitario francés (informes del 2006-2007 y 2008). De manera llamativa, estas auditorías plasmaron grandes carencias del Estado.

⁵¹³ *Libération* 4.7.2008, “Zeller veut interdire aux poids lourds de doubler”.

Cuadro 4.6: Las competencias sanitarias regionales antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

LA REGIÓN	Competencias transferidas antes de la ley del 13 de agosto de 2004	Competencias transferidas por la ley del 13 de agosto de 2004
LA POLÍTICA SANITARIA		<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de ejercer actividades en materia de vacunación, de lucha contra la tuberculosis, la lepra, el SIDA, y las infecciones sexualmente transmisibles. - Bajo previa demanda de los Consejos regionales, estas colectividades pueden participar a título experimental por 4 años, a la financiación y a la realización de equipamientos sanitarios.

Fuente: Elaboración propia a partir, Jean-Luc Boeuf, Manuela Magnan *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (2e édition) , Paris, La Documentation française 2006.

Como eje destacado estaba el descontrol financiero de las distintas ramas de la seguridad social⁵¹⁴. El resumen de este análisis jurisdiccional subrayaba una gestión deficitaria del Estado en cuanto a su control financiero, y por producir garantías menores de servicio público para los usuarios.

Para Adrien Zeller, estos resultados contables demostraban los límites de la política sanitaria estatal. Además, esta competencia generaba más desigualdades en el tratamiento de los usuarios. Para mejorar esta situación, diversos electos alsacianos y profesionales de la sanidad formularon alternativas a instancias del Consejo

⁵¹⁴ *Cour des Comptes*: “Rapport public annuel” février 2008 (Partie II, Les suites données aux observations des juridictions financières, La sécurité sociale). Disponible en: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/RPA-integral1.pdf>

regional (2002)⁵¹⁵. En particular, el informe de Adrien Zeller y del senador Jean Louis Lorrain (UMP del Bajo Rin), postulaba la creación de las ARS, *Agences Regionales de Santé* (Agencias regionales de sanidad), cuya estructura funcionaría dentro del marco nacional, pero que sería pilotada a nivel regional. Esta entidad dispondría de verdaderas poderes de gestión y de organización, con un presupuesto otorgado por una rama de la sanidad francesa (*Assurance maladie*, el Seguro enfermedad). Para fortalecer este dispositivo, esta instancia tendría que decidir consultando el Consejo regional de sanidad. A través de esta instancia se reuniría todos los actores afectados por sus decisiones (los electos locales, los profesionales de la sanidad y los cotizantes-usuarios de la seguridad social).

Con este proyecto organizativo se pretendía cernir mejor los principales disfunciones de la sanidad francesa (evocados en el Capítulo tercero). Eso sí, pasando de un política sanitaria de medios poco exigente hacia una política de resultados. Varios focos de atención predominaban:

- La mejora cualitativa de los sistemas de cuidado de los pacientes.
- La definición de prioridades en materia de prevención y de educación sanitaria
- La contratación de objetivos y resultados en los establecimientos sanitarios, y con los profesionales médicos liberales.
- La regulación regional de la gestión del consumo de los medicamentos.

Con todas estas proposiciones, el Consejo regional de Alsacia procuraba consolidar más la acentuación una lógica local, iniciada en los años ochenta llamada: “territorialización” de las políticas sanitarias. Sin embargo, esta nueva estrategia territorial postularía varias problemáticas.

⁵¹⁵ Datos del Observatoire Interregional du Politique : “L’Alsace, région pionnière en matière de santé”, Rapport du groupe de travail “Régionalisation de la santé en Alsace” realizado bajo la iniciativa de la Región Alsacia.

Documento extraído a partir de:

http://oip.sciences-po.fr/fr/actualite/notes_synthese/alsace.htm

Primeramente, la territorialización sanitaria al nivel local estaba subordinada su lógica a varios actores de naturaleza diferente. Aquí, intervenían autoridades desconcentradas (caso del Prefecto y diversas instituciones públicas) como mandos descentralizados, tanto a nivel departamental como regional⁵¹⁶. En 1992, tras el informe del HCSP, *Haut Conseil de la Santé Publique*, (Alto consejo de la sanidad pública) se instaba a regionalizar la sanidad fijando prioridades y estableciendo una cultura de resultados. De manera general, las colectividades regionales y accesoriamente los departamentos habían seguido esta filosofía mediante la gestión de diferentes programas preventivos, en concertación con los usuarios (canceres, enfermedades cardiovasculares, dependencia de personas mayores etc...).

Distintamente, sobresalía la acumulación excesiva de actores y de obligaciones, dictadas por el Estado central: la definición del SOS, *Schéma d'Organisation Sanitaire* (Esquemas de organización sanitaria), los PRS, *Programmes Régionaux de Santé* (Programas regionales de sanidad), o la participación de las URCAV, *Unions Régionales des Caisses d'Assurance Vieillesse* (Uniones regionales de cajas de seguro vejez) o las Uniones Regionales de médicos liberales. En la práctica, el Estado central continuaba controlando las grandes líneas maestras de la política sanitaria, agenciando la introducción de los medicamentos en el mercado, y determinando convencionalmente el precio de la consulta médica

En otro ámbito, las autoridades centrales no se apuraron para resolver las limitaciones financieras, que sufrían las colectividades regionales y departamentales. Especialmente aquí, preexistía la ausencia de un sistema sostenible de perecuación financiera en materia sanitaria⁵¹⁷. La *Région Alsace* al igual que las demás colectividades locales, se encontraba con la incapacidad de gestionar íntegramente esta política, debido a la carencia de una reforma fiscal local. Por estos motivos, se propuso al Estado experimentar esta gestión con fondos nacionales.

⁵¹⁶ Adsp núm. 46, mars 2004, "Naissance et histoire de la régionalisation des politiques de santé". Disponible en: <http://www.hcsp.fr/docspdf/adsp/adsp-46/ad461522.pdf>

Le Plan, commissariat general du Plan, Poles, "Les élus et la territorialisation du système de santé" Numéro 2-15 juin 2004, (www.plan.gouv.fr).

⁵¹⁷ Le Plan, commissariat general du Plan, Poles, "Les élus et la territorialisation du système de santé" Numéro 2-15 juin 2004, pag. 3. (www.plan.gouv.fr).

En segundo lugar, esta política de “territorialización” estaba cuestionada cuando se prolongaría los defectos del Acto I al Acto II, y se incorporaría a la decisión política las opiniones de los usuarios, o la intervención del Prefecto.

En particular, el Acto II, instauraba un nuevo organismo ejecutivo llamado ARH⁵¹⁸. Concretamente, la *Région* disfrutaría de dos escaños en un ejecutivo que se encargaba de la planificación sanitaria y de otorgar autorizaciones de equipamiento hospitalario tanto a nivel privado como público. Pero su influencia se limitaría a ser consultiva y no decisoria, siendo únicamente un testigo del desarrollo sanitario en su territorio.

Por otro lado, la *Région* Alsacia debería centrarse en sus nuevas atribuciones, que son: la formación de los auxiliares médicos y potenciación de la creación de institutos y de escuelas de formación sanitaria. Pero lo más discutido, se situaba en la facultad de financiar infraestructuras y equipamientos sanitarios en convenio con la ARH. Esta modalidad de funcionamiento mostraba un Estado que disponía todavía de una importante capacidad de decisión en materia sanitaria, superando el poder de decisión regional más limitado. El Consejo regional solamente disponía de la facultad de financiar proyectos sanitarios. Esta prerrogativa dependía de la condición de encontrar un especial interés, en cuanto a la mejora cualitativa de los servicios públicos. .

El fruto de esta asimétrica gestión competencial, condujo lógicamente la *Région Alsace* – y sus homólogas – a “disuadir” estos entes, acerca de una plena experimentación sanitaria. El coste territorial de esta descentralización y la escasa capacidad de decisión regional en esta materia, influyeron de manera importante. Estas colectividades temían una instrumentalización por parte del Estado de las tentativas experimentales alsacianas, para descentralizar posteriormente competencias sanitarias deficitarias.

Por esta razón Alsacia y los miembros del ARF se destacaron más por su inacción, una actitud política que excluye potenciar esta vía. También debemos recordar, que esta sospecha regional sanitaria viene justificada por el precedente de la

⁵¹⁸ Didier Truchet, “XI. Santé: la centralisation ineluctable?”, *art.cit.*, pág. 141.

descentralización educativa (Acto I y Acto II). El Estado central ha monopolizado esta descentralización, trasladando edificios educativos “en mal estado” y con un personal “costoso” (los TOS). La aplicación de esta misma metodología en el ámbito sanitario, facultaría el Estado para trasladar parcialmente los costes de mantenimiento de los hospitales públicos. Ambas regiones tendrían como tarea de modernizar los edificios y los equipamientos sanitarios, o de mantener servicios hospitalarios deficitarios, evitando así el cierre y el incumplimiento de las exigencias de servicio público. La introducción de la ARH podía posibilitar la preparación a este ejercicio mediante una instrumentalización estatal de la política sanitaria regional. Un fenómeno que se parecía de algún modo a la política de la descentralización departamental del RMI. En este sentido, diversos analistas juzgaron de inadecuado la expresión “descentralización”, y prefirieron calificarlo de recentralización o de desconcentración insinuativa (Laurence Jéhel y Didier Truchet)⁵¹⁹.

Como otros elementos que matizan las perspectivas optimistas de una descentralización sanitaria, encontramos:

1º) La naturaleza compleja del diseño de políticas sanitarias autónomas, condicionadas por la escasa capacidad de peritaje de la administración regional. En sí misma, la gestión estatal demuestra que sus decisiones son el producto de múltiples consultas de organismos públicos⁵²⁰. Además, el Consejo regional es una administración territorial pequeña en tamaño, desde un punto de vista presupuestario y en número de funcionarios. Al mismo tiempo, la Región está más centrada en el desarrollo económico, y en los temas relacionados con el desarrollo sostenible.

2º) El *Code de la Santé Publique* (Código de la sanidad pública) que otorga al Prefecto de Región, la responsabilidad de aplicar las políticas sanitarias del Estado a nivel regional. A pesar de la instauración del ARH, el Prefecto es omnipresente en la

⁵¹⁹ Laurence Jéhel, (2007): “L’Acte II de la décentralisation pour les départements: une erreur de sémantique?”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 75, págs. 101-103. Didier Truchet, “XI. Santé: la centralisation ineluctable?”, *art.cit.*, pág. 141.

⁵²⁰ Didier Truchet, “XI. Santé: la centralisation ineluctable?”, *art.cit.*, pág. 140.

defensa de la política de la legalidad a nivel local (“*déféré préfectoral*”), como en la aplicación de las políticas estatales. Todas estas prerrogativas traducen una fuerte preeminencia del Estado territorial en materia sanitaria.

3º) La utilidad de hacer participar los usuarios en organismos consultivos regionales, donde participan electos locales y profesionales de la sanidad. En teoría, la introducción regional de los usuarios en la decisión pública, traducía una voluntad de corregir más el peso desequilibrado entre actores sanitarios. Entre todos ellos, destacamos: divergencias de intereses entre las prioridades regionales y los usuarios, y el binomio Estado central y el colectivo de médicos liberales. Ambos actores, han demostrado varias actitudes contradictorias (véase el Capítulo tercero sobre la reforma de la sanidad). Especialmente, el Estado central estuvo presionado por los sindicatos médicos liberales, acerca de la liberalización y el encarecimiento de los honorarios médicos. Con este entorno “de laxismo estatal” no se reducía el déficit de las distintas ramas de la seguridad social, penalizando directamente los beneficiarios de estas prestaciones. De manera destacada, los usuarios observaron una bajada porcentual en el reembolso de sus prestaciones médicas, cuya tendencia incidía en el reparto de la solidaridad entre los cotizantes. Particularmente, esta solidaridad sanitaria empezaba erosionarse entre los usuarios que “tienen buena salud”, y los enfermos crónicos dependientes de esta protección para tratarse⁵²¹.

A todo esto, figuraría el interés local y electoralista de la colectividad regional para gestionar algunas ramas de la seguridad social, particularmente con excedente financiero. En la trastienda de estas reflexiones, se podía situar la problemática gestión de las cajas de pensiones, que disfrutaban de prerrogativas específicas nacidas del siglo XIX (ejemplo de gestión autonómica de las pensiones CRAV, *Caisse Régionale d'Assurance Vieillesse*, (Caja regional de seguro vejez de Alsacia-Mosela).

⁵²¹ Esta problemática sanitaria se ha agudizado, con la propuesta de Nicolas Sarkozy de encarecer los honorarios médicos y ciertos tratamientos, mediante el sistema de “franchises médicales” o franquicias médicas. Con esta aportación que tenía en principio que resolver en prioridad los déficits de la sanidad gala, el gobierno Sarkozy pretendía financiar un ambicioso plan contra el Alzheimer, pero a costa de otros enfermos (caso de enfermos del SIDA) que tienen que pagar este tratamiento por falta de recursos.

Aunque esta reflexión no formaba parte explícitamente de la voluntad regional de descentralizar ramas de la seguridad social, esta hipótesis no se podía descartar en el futuro. Sobre todo, si el Estado proseguía deteriorando la financiación como las prestaciones a los usuarios alsacianos, cuya presión fiscal y solidaridad financiera favorece otras colectividades. En filigrana estaría el siguiente debate político: de una Región que honra el interés general del Estado, pero que no puede decidir sobre su bienestar (ejemplo del discurso embrionario regionalista del partido “Alsace d’abord”, cuyos miembros proceden de la extrema derecha)⁵²².

En todo instante, la experimentación sanitaria apareció como una propuesta moderada por parte de Adrien Zeller. Esta prudencia regional venía justificada para evitar estos dos siguientes riesgos:

- La imposición estatal de una descentralización sanitaria experimental, que descubriría los grandes desequilibrios de obligaciones que recaían sobre la colectividad Alsaciana. El objetivo regional, consistía todavía en defender un regionalismo pragmático y solidario con las demás regiones, en total oposición con los repliegues identitarios micronacionalistas europeos⁵²³.
- El segundo riesgo, residía en evitar una explotación estatal de los recursos regionales, para insertar posteriormente competencias deficitarias para este ejecutivo. A través de esta instrumentalización, se reduciría sus márgenes de maniobra financieros en sus políticas públicas. Esta situación afectaría la gestión de competencias vigentes, así como la edificación política de nuevas orientaciones. De manera similar al escenario departamental, la Región tendría que efectuar difíciles arbitrajes, teniendo que adaptarse a la ausencia de la reforma de la fiscalidad local. Además, esta carencia sustancial perjudicaba la concretización de un sistema de

⁵²² Véase las orientaciones programáticas, disponible en: www.alsacedabord.org.

⁵²³ Desde 1989, existe en Alsacia el partido minoritario regionalista a vocación europea e identitaria Alsace d’abord). Sus principales ejes programáticos se resumen: por la denuncia de la política financiera de París “lesiva”- sobre Alsacia, la lucha contra la inmigración ilegal non europea y la entrada de Turquía en la Unión, o la defensa de una sola colectividad territorial alsaciana (fusión de los departamentos y del Consejo regional de Alsacia).

perecuación sostenible entre todas las colectividades locales (problemas técnicos y políticos de ingeniería financiera local).

La falta clara de respuesta a todos estos interrogantes, complica la plena sostenibilidad política de una descentralización sanitaria diferenciada. En el seno de esta República se defiende todavía el mismo discurso político dominante, centrando en la igualdad de acceso y de tratamiento en materia sanitaria.

Pese a todas estas reticencias, las alternativas y los proyectos experimentales iniciadas por la *Région Alsace* contribuyeron a dinamizar la reflexión dentro del Estatal.

La primera etapa de esta regionalización sanitaria fue la creación de la ARH a raíz de la ley del 13.8.2004. La ARH designa un agrupamiento de interés público, compuesto por representantes estatales y de responsables del seguro enfermedad. Detrás de esta dirección ejecutiva, emerge una comisión ejecutiva que delibera mediante la participación de responsables estatales, y de organismos regionales. Principalmente, la función de ARH consiste en planificar el sistema sanitario y hospitalario a nivel regional. Como instrumento básico dispone del SROS *Schéma Régional d'Organisation Sanitaire* (Esquema regional de organización sanitaria). A través de este nuevo planteamiento, se intenta detectar las mejores condiciones de accesibilidad del sistema de cuidados, y establecer las perspectivas de su desarrollo en un periodo de cinco años, revisable una vez como mínimo.

La segunda etapa amplificaría las misiones de la ARH, substituyéndolo por las ARS, *Agences Régionales de Santé*, (Agencias regionales de sanidad). A través de esta modificación inspirada desde Alsacia, se vaticinaría un mayor protagonismo regional, pero bajo ciertas condiciones⁵²⁴. El proyecto legislativo (verano 2008) pretendía estructurar mejor la política regional de cuidados, otorgando un campo de

⁵²⁴ Rapport d'information núm. 697. Assemblée Nationale. En conclusion des travaux de la mission sur les agences regionales de santé, M. Yves Bur. Disponible en: <http://www.assemblée-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0697.pdf> , *Dernières Nouvelles d'Alsace*, entrevista de Yves Bur 7.2.2008. En la misma línea se situaba también, Philippe Ritter, (2008): *Rapport sur la création des Agences Régionales de Santé (ARS)* . La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000146/0000.pdf> .

competencias mucho más amplio. Estas competencias abarcan: el control tarifario junto con las prestaciones sanitarias en las ciudades, la inspección del sistema hospitalario público como privado, la resolución de nuevas problemáticas relativas a la sanidad pública, así como vigilancia y la seguridad sanitaria.

A primera vista, esta etapa no prefiguraría una nítida descentralización sanitaria. Más bien, se perfilaba una probable instrumentalización nacional de la política sanitaria regional. En este punto de vista dos realidades se destacaban:

1º) En primer lugar, la implantación de la ARS intentaba racionalizar las políticas sanitarias estatales al nivel regional, reuniendo todos los actores implicados en la política sanitaria. Pero, la paradoja se situaba en el terreno de la práctica donde coexistían diversos servicios desconcentrados (DDASS, DRASS, *Directions Départementales/Regionales des Affaires Sanitaires et Sociales* (Direcciones departamentales/regionales de asuntos sanitarios y sociales). Ambas direcciones tendrían que articularse con la ARS⁵²⁵. La permanencia de estos servicios y su redefinición se presentaban inciertas, sobre todo cuando esta orientación pretendía ¡corregir esta política sanitaria, calificada tradicionalmente “de compleja y compartimentada”, y que generaba una desorganización institucional.

Detrás de esta complicación, coexistía la dificultad de articular competencias regionales y competencias departamentales. Los departamentos estaban reconocidos como cabeza de fila en políticas sociales, y las regiones gozarían de nuevas competencias (formación de auxiliares hospitalarios, contribución en infraestructuras sanitarias e implicación en programas de investigación médica). Toda esta fragmentación competencial pretendía ser atenuada por la ARS. La inserción dentro del ARS del sector médico-social (especializado en la rehabilitación social de personas enfermas o minusválidas) iba a implicar necesariamente una articulación eficaz con los consejos generales. Al mismo tiempo, las nuevas funciones del ARS tendrían que respetar las prerrogativas de la CNSA, *Caisse Nationale de Solidarité*

⁵²⁵ Philippe Ritter, *Rapport sur la création des Agences Regionales de Santé (ARS)*, op.cit., pág. 14.

pour l'Autonomie (Caja nacional de solidaridad para la autonomía) y MDPH, *Maisons Départementale des Personnes Handicapées*, (Casas departamentales de las personas minusválidas).

2º) A continuación, la implantación de los ARS tenía por ambición en reunir todos los actores públicos responsables de la política sanitaria, y producir en consecuencia la reducción del organigrama institucional. Solamente con esta racionalización, se intensificaría cualitativamente: un mejor acceso a los cuidados sanitarios, y el desarrollo de nuevas prioridades sanitarias.

Pero detrás de estas consideraciones, existía una situación de urgencia en materia sanitaria, que instaba a reformas drásticas. Dentro del nivel regional, la carta sanitaria francesa sufría profundos desequilibrios. A partir del informe de la FNORS *Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de Santé*, (Federación nacional de los observatorios regionales de sanidad), se señalaba muchas disparidades (demográficas, contexto socioeconómico, mortalidad general, mortalidad prematuros, o morbosidad)⁵²⁶. Como datos relevantes, nos centramos en el periodo 1982-2004, donde la parte de población masculina de más de 75 años había progresado solamente de 11,4% en Alsacia, contra 62,7 % en Baja Normandía. La síntesis completa del restante de los datos, demostraba unos grandes contrastes regionales. Con esta emergencia de fuertes disparidades, los poderes públicos fueron obligados a repensar la política regional sanitaria como social. Esta reflexión imperativa, intentaba primeramente no agravar más estas disparidades.

En este aspecto, Yves Bur avisaba de “las grandes amenazas” que podía levantar el gobierno, imponiendo una ARS que no respectase estos objetivos cualitativos⁵²⁷. En su estimación, el sistema sanitario francés gastaba muy mal el 11% de su PIB en materia sanitaria. Este sistema de gestión vigente agravaba las

⁵²⁶ “Indicateurs transversaux de santé publique”, (ORS Alsace, Ile deFrance, de Lanquedoc-Roussillon, Midi Pyrénées, Basse Normandie, Provinces-Alpes Côte d’Azur), Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de Santé, Collection “Les Études du réseau des ORS” Noviembre 2007. Disponible en: www.fnors.org/fnors/ors/travaux/syntheseindicateurs.pdf.

⁵²⁷ *Dernières Nouvelles d’Alsace*, 7.2.2008, entrevista de Yves Bur.

desigualdades socio- profesionales y territoriales, y amplificaba paralelamente el fenómeno de “desierto médico” (carencia de médicos en zonas rurales, que toca una población de cuatro millones de habitantes).

De todos modos, creemos aquí que este debate problemático de la ARS demostraba los diversos límites de cada actor. Cada componente público estaba inmerso en la difícil articulación de sus competencias sanitarias y sociales, junto con un control financiero sostenible.

Inicialmente impulsora de una cierta descentralización sanitaria mediante el ARS, la Región Alsacia moderó su discurso en este sentido. Esencialmente, ya que el Consejo regional tenía que cumplir compromisos como de cabeza de fila en materia económica, y sus nuevas obligaciones relativas al desarrollo sostenible (ejemplo directrices “*Grenelle de l’Environnement* 2007). Los presupuestos de 2008, se presentaron como muy ajustados (inversiones costosas en ferrocarril, ayudas a empresas innovadoras, o desarrollo sostenible), debido sobre todo a la férrea voluntad regional de no aumentar la presión fiscal de los contribuyentes, y al estricto control de los gastos administrativos⁵²⁸. A este escenario presupuestario se situaría la realidad socioeconómica alsaciana, descrita como globalmente próspera dentro de la crisis como fuera de ella. Únicamente, este debate sobre la descentralización sanitaria podía reavivar los siguientes argumentos de los jacobinos franceses: “*que la descentralización augura una diferencia de tratamiento de los servicios públicos entre regiones ricas y pobres*”, y por detrás arruine los esfuerzos discursivos de los alsacianos para demostrar lo contrario.

Y por último, se encuentra la reiteración de las actitudes contradictorias del Estado descentralizador, que excluye modernizar la fiscalidad y las finanzas locales. Gracias a este continuismo subsiste una multitud de organismos desconcentrados, que colapsan el ejercicio de las competencias propias departamentales y regionales. Los dos procesos descentralizadores han demostrado un Estado que descentralizaba competencias costosas, mientras desinvertía al nivel territorial. Pero la concretización

⁵²⁸ *Région Alsace* núm. 38, editorial, pág. 2.

del proyecto ARS podía ser vista hipotéticamente, como un primer paso hacia la descentralización parcial de la sanidad. Eso sí, teniendo bien en cuenta que es una descentralización más cercana a la ideología liberal y en consecuencia probablemente más alejada del servicio público. La experiencia de la descentralización sanitaria en España (2001) iniciada por José-María Aznar, demostraría de algún modo el peso de estos gastos sobre las colectividades territoriales más débiles. Los departamentos rurales franceses al igual que las CCAA menos prósperas (Extremadura, Galicia, Andalucía) tienen que enfrentarse al envejecimiento poblacional, y a la falta de un importante tejido industrial. En este ámbito, la importancia de los gastos sociales monopoliza las prioridades presupuestarias menos proclives a la dinamización de la economía.

II. LA RECALIFICACIÓN DE LAS MISIONES DEPARTAMENTALES Y LA POTENCIACIÓN DEL PODER MUNICIPAL ALSACIANO

Con la llegada del Acto II de la descentralización, se observó que los departamentos alsacianos iniciaron la reflexión sobre la actualización y la articulación de sus misiones con las escalas locales y estatales. Por otra parte, los departamentos aparecían rivalizados por el poder municipal.

2.1. La problemática reafirmación política de los departamentos alsacianos

Tras apreciar los efectos positivos del Acto I de la descentralización, los dos departamentos alsacianos comenzaron a reflexionar sobre el futuro ejercicio de sus competencias (un poco antes que Jean- Pierre Raffarin iniciara el Acto II).

Anteriormente, hemos evocado el debate sobre una posible fusión de los departamentos alsaciano, por ser casi “gemelos” desde un punto de vista socioeconómico. Principalmente, los departamentos son industriales y urbanos por

beneficiarse de 9 habitantes sobre 10 que residen en municipios a vocación urbana, por poseer una población joven más calificada y de un bajo nivel de paro⁵²⁹. Pese a todo, los distintos gobiernos UMP como la presidencia de Nicolas Sarkozy descartaron nítidamente suprimir o fusionar departamentos (François Fillon 2008).

Carta 4.2: Los departamentos de Alsacia.



Detrás de estas iniciativas alsacianas, se escondía sobre todo el “malestar” funcional y presupuestario departamental. Así pues, el Consejo general 67 (Bajo Rin) observaba en 2002 que las tres colectividades alsacianas debían evolucionar hacia una mayor unidad de acción para preservar sus diferentes formas de solidaridad

⁵²⁹ Chiffres pour l’Alsace-revue núm. 13–février 2003, Insée Alsace, págs. 3-4.

(cultural, ecológica o económica) y mejorar su rango al nivel nacional como europeo (Valle del Rin superior). Por estos motivos, el Consejo general 67 apostaba por emprender de forma autónoma, un proyecto político llamado “*Des Hommes & Territoires*” (Hombres y Territorios). Desde esta filosofía departamental se intentaba conjugar como acciones prioritarias las necesidades de las personas humanas, el desarrollo equilibrado de los territorios, respetando a la vez las normas medioambientales y de servicio público⁵³⁰. Concretamente, este proceso llevaba dos fases: (2003-2004) un período de concertación temática con numerosos actores públicos, y una segunda etapa (2004-2005) marcada por la puesta en obra de esquemas y estudios de gran relevancia (reforma de la política del agua y la seguridad viaria en 2004, o el esquema del desarrollo viario departamental 2005).

Con esta metodología (duración tres años y medio) se deliberaría las grandes prioridades departamentales. Particularmente, en este marco se precisaba los contratos de territorio con los municipios y las mancomunidades, y el impulso público de “*Les Maisons du Conseil General*” (Casas del Consejo general, administraciones departamentales destinadas a los usuarios para tramitar documentos o informarse).

De todos modos, el resultado de esta experiencia mostraría un Consejo general 67 que pretendía dar más transparencia sus acciones ante sus administrados, gracias a la distinción de varios polos de atención departamental (ordenación territorial, o ayudas a las personas). Esta lógica se inscribía en la aplicación de la “territorialización de políticas públicas departamentales”, que consistía en dotar de presupuestos (subvenciones a los municipios) y de responsables departamentales identificables hacia los electos locales como a sus habitantes.

Pero otro lado, esta colectividad territorial deseaba resituarse políticamente entre un Consejo regional alsaciano y la ciudad Estrasburgo dotada de mayor protagonismo político. Como ejemplos: el Bajo Rin intentaba facilitar la creación de empleo terciario fuera de la metrópoli Estrasburgo, contribuyendo a mejorar la

⁵³⁰ Datos del Consejo general del Bajo Rin.

atractividad económica (buscando el mejor precio del inmobiliario empresarial o potenciando las ayudas a la instalación de nuevas industrias)⁵³¹. Pese a estas iniciativas, diversos especialistas territoriales como Martine Arnold se mostraron escépticos sobre la búsqueda de coherencia de la acción departamental. En efecto, la acción departamental del Bajo Rin o Alto Rin, – al igual que el resto de los departamentos – aspiraba desesperadamente en la corrección de sus relaciones con los municipios y el Estado. Todos los departamentos galos padecían de una misma contradicción. A través de la figura del consejero general, se observaba insuficiencias respecto a su misión principal de representante de los municipios. Mientras que el consejero general, aparecía más implicado como administrador del *canton* (feudo electoral por excelencia) resolviendo más arbitrajes locales⁵³². Gracias a este sistema de elección discreto y con escrutinio indirecto del Consejo general, esta escala padecía una importante crítica. Primeramente el Departamento no sabía definir claramente un “interés departamental”, y que fuese desmarcado de los intereses excesivos de los cantones. Además, esta situación venía acompañada de una acción cuya lectura no era muy cercana para los ciudadanos. El peso de la historia cantonal (1790) y el apoyo de la importante administración prefectural, explicaban este inmovilismo político. De ahí se desprendía un cierto conservatismo institucional y poco renovante de unos consejeros generales mayores (56 años en 1992) y de sexo masculino (91% en 2005).

Volviendo a la situación departamental alsaciana, los dos departamentos observaron transformaciones en sus espacios urbanos como rurales. Ambos espacios, debían replantearse la unidad de acción local, ante la reducción de los fondos estatales y europeos, y la reforma de las administraciones desconcentradas y nacionales⁵³³.

⁵³¹ Martine Arnold, (2007): “La modernisation dans une collectivité territoriale: le département du Bas-Rhin”, *Revue française d’administration publique*, núm. 121-122, págs. 189-190.

⁵³² Pierre-Antoine Landel, (2004): “Le département et la démocratie locale: la fin des fiefs?” *Pouvoirs Locaux* núm. 62, págs. 74-76.

⁵³³ Chiffres pour l’Alsace-revue núm. 18–décembre 2003,” *La fonction publique d’Etat: un emploi salarié sur dix*”, Insée Alsace, págs. 3-4. En líneas generales, Alsacia contaba con 71.000 funcionarios en 2001, siendo el primer patrono público (un décimo de los empleos

Particularmente, el Departamento del Bajo Rin (60% de la superficie regional y con 1.026 120 habitantes en 1999) se encontraba dominado políticamente por la área urbana de Estrasburgo (612 104 habitantes en 1999). A causa de la fuerte urbanización y del fenómeno de la mancomunidad, el papel de los departamentos y de sus cantones empezaría por marginarse. Solamente, el Departamento podía reequilibrar esta situación mediante la contractualización (contratos territoriales urbanos o rurales, con subvenciones o apoyo técnico y jurídico).

Con el Estado, el Departamento tendría que aceptar primeramente el alto coste de los traspasos de competencias sociales (RMI, RMA, PCH) y de los TOS, y reflexionar después a medio plazo sobre su coherencia política. En este sentido, el Estado central continuaba ralentizando la especialización de competencias departamentales, como ya lo hizo con las regiones al nivel económico. Como ejemplos, se puede citar:

- La creación estatal de una autoridad de regulación de las aguas “*Agences de l’Eau*” (Agencias del agua), que ningunea el traspaso de estas competencias a los departamentos, siendo actores claves en la financiación y la ingeniería de proyectos con los municipios y las mancomunidades.
- O la ley de 13 de agosto de 2004, que otorga una opción municipal y departamental de concluir convenios con organismos del Estado, para dinamizar la vivienda social⁵³⁴.

Entre tanto, los departamentos se fijaron en la reforma del Estado concebida por Nicolas Sarkozy, y que esta política provocaba una inquietud generalizada al nivel territorial (véase más en detalle el Capítulo quinto). La reducción de los gastos públicos para 2011, conllevaba la racionalización de los servicios desconcentrados y la supresión de diversos servicios públicos. De manera específica, se acentuaría el papel del Prefecto en el desarrollo territorial (racionalización de las prefecturas,

salariados pero con una proporción de funcionarios inferior a la media nacional), y concentrando 37% de agentes estatales en Estrasburgo sobre todo en materia educativa.

⁵³⁴ Martine Arnold, “La modernisation dans une collectivité territoriale: le département du Bas-Rhin”, *art.cit.*, págs. 189-182.

elaboración de los proyectos estratégicos del Estado, o supervisión del los presupuestos territoriales del Estado con la LOLF). Todo esto dentro de una cultura de resultados⁵³⁵, que se combinaría a nivel ministerial con la RGPP, *Révision Générale des Politiques* (Revisión general de las políticas públicas, 2008) que evocaremos posteriormente en detalle.

2.2. Las perspectivas de regeneración de la escala departamental

Al concebir la nueva descentralización, Jean-Pierre Raffarin pensaba regionalizar más Francia, estigmatizando una nueva cogestión más eficaz entre dos parejas que trabajarían con más proximidad. Esos binomios son: el Estado-Región y los Departamentos-Municipios y agrupamientos.

2.2.1. La superación del departamentalismo metropolitano en Alsacia

Uno de los mayores problemas que debían superar los departamentos 67 y 68, era precisamente esta idea general que la escala departamental, se mostraba “intocable” institucionalmente. Con la nueva descentralización se reafirmaría este hecho, con el conservador Senado y la mayoría de los Consejos generales⁵³⁶.

A la inadaptación del bloque de competencias propio departamental como regional, se presentaría paradójicamente la degradación de las relaciones estatales con el conjunto de electos locales. También, esta situación hace cohabitar “un doble juego” colectivo. El Estado se destaca por traspasar competencias en forma de nuevos gastos locales. Mientras que el conjunto de electos locales, fueron sujetos al debate parlamentario sobre el contenido de la noción de recursos propios. Una expresión financiera que podía ser estricta (exclusión de las dotaciones), o bien una noción más extensiva.

⁵³⁵ Fabrice Robert, (2005): “Les préfets au coeur de la réforme financière de l’Etat”, *Regards sur l’actualité*, núm. 313, La Documentation française, Paris, págs. 37-51.

⁵³⁶ Bruno Rémond, “En panne”, *art.cit.*, pág. 29.

Todas estas tendencias pretendían sugerir que el Acto II podía ser la yuxtaposición de actitudes descentralizadoras y recentralizadoras entre todos los actores. Esto incluye los representantes rurales que son los más reacios a cualquiera disminución de los recursos estatales y los más refractarios a las críticas urbanas. Detrás de esta asociación urbana, se estigmatiza principalmente la sobrerrepresentación rural en el Senado. También esta descentralización es imperfecta, puesto que no arregla cuestiones fundamentales acerca del equilibrio político entre la Francia urbana y rural. Aquí surge la influencia decisiva del entramado departamentalista (ADF), cuya orientación frenó la modernización de las instituciones públicas. En consecuencia, esta deficiencia institucional no podía garantizar el pleno éxito de la reforma.

Sin embargo, esta situación departamental contrastaba con las posturas departamentales alsacianas más “aperturistas”. En Alsacia, la situación regional es menos problemática. Aquí, encontramos una mayor cohabitación entre intereses urbanos y rurales, y un menor número de departamentos (2). Además, las transformaciones socioeconómicas son rápidas, y esto favorece la implicación creciente de los ciudadanos en las decisiones políticas locales. A partir de este ámbito dialogante, irrumpió el debate sobre la fusión departamental.

Pero detrás de estas evoluciones, se escondía la imposición estatal de la contractualización en todas las colectividades locales. Una modalidad que afectaba la especialización funcional de los departamentos con su entorno territorial.

Entre tanto, los departamentos alsacianos fueron testigos del informe Attali (2008) y Lambert (2007). Ambos estudios militaban favorablemente por la supresión del Departamento, junto con el final de la cláusula general de competencias. La cláusula general de competencias designa: las competencias facultativas que pueden ser ejercidas por los municipios, departamentos y las regiones, porque no son competencias obligatorias y específicas determinadas por ley. Esta práctica consolidaba un principio constitucional de libre administración de las colectividades locales (artículo L 1111-1 CGCT) y apoyaba la acción del Estado en los territorios, según el artículo L 1111-2 CGCT).

Cuadro 4.7: El principio de libre administración de las colectividades territoriales según el artículo L 1111.2 CGCT

**“Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.
Ils concourent avec l’Etat à l’administration et à l’aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu’à la protection de l’environnement, à la lutte contre l’effet de serre par la maîtrise et l’utilisation rationnelle de l’énergie, et à l’amélioration du cadre de vie (....)”**

Traducción:

“Los municipios, los departamentos y las regiones arreglan con sus deliberaciones los asuntos de sus competencias.
Ellos concurren con el Estado a la administración y a la ordenación del territorio, al desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico, así como a la protección del medio ambiente, a la lucha contra el efecto invernadero con el dominio y la utilización racional de la energía, y a la mejora del entorno de vida (....)”

Fuente: Elaboración propia a partir del CGCT disponible en www.legifrance.gouv.fr .

Asimismo, la persistencia de la cláusula general de competencias en el Acto II, acentuaba la supervivencia defectuosa del Departamento, eso sí con el apoyo del Estado. El ejecutivo central concibe el departamentalismo como un medio dedicado a ralentizar el auge político regional, y esto incluye accesoriamente las mancomunidades urbanas. Por otro lado, la estratificación competencial estatal-departamental favorecía la supervivencia de una institución, mediante nuevas competencias. Pero estas concesiones funcionales no estaban garantizadas suficientemente a nivel financiero. A corto plazo, el Estado central ofrecía la sensación de realizar dos grandes objetivos. Como propósitos gubernamentales encontramos: la conservación política de la influencia departamental y senatorial, y la transformación de una deuda pública estatal en carga fiscal local. A mayor plazo, si esta estrategia estatal resultase infructuosa en materia socioeconómica, el departamentalismo volvería a ser cuestionado políticamente. Principalmente, porque sus promotores piensan más en preservar su respectivo espacio público de influencia, en vez de razonar en términos de promoción pertinente del interés general entre el nivel estatal y local (hipótesis de fracaso de la reforma).

Dentro de este análisis departamental, cabe mencionar el impacto teóricamente desfavorable del referéndum corso para la metrópoli. La convocatoria corsa pretendía fusionar sus dos departamentos (Alta y Baja Córcega), y cuyo resultado podía acelerar (o no) la revisión departamental en toda Francia, y relanzar el debate en Alsacia. El resultado del escrutinio fue ligeramente desfavorable para el proyecto gubernamental⁵³⁷. Pero por otro lado, este escrutinio territorial “sui generis” posibilitaba una doble interpretación. En primer lugar, este resultado reafirmaría el arraigo mayoritario corso a las instituciones, y a los valores de la República. A través de esta interpretación republicana, se erosionaría las connotaciones jurídicas particularistas emprendidas e impuestas por París, acerca del “problema corso” (referencia al terrorismo nacionalista). En segundo lugar, el gobierno central podía instrumentalizar este referéndum negativo corso, en un sentido más favorable al grupo departamental. A partir de esta interpretación se acallarían todas las tentativas metropolitanas de fusión o supresión departamental, caso de Alsacia.

A la espera de algún cambio político notable, los departamentos alsacianos intentaron buscar soluciones que revalorizasen su acción. En efecto, estas escalas subestatales no pretendieron levantar una “guerra de competencias” con el Consejo regional o las mancomunidades. Más bien estos responsables se orientaron más hacia la búsqueda de consensos locales y sin renunciar a diferentes políticas en materia económica (ejemplo de la dialéctica común de la preocupación por la atraktividad económica). Mientras tanto, Alsacia articulaba su acción con otros actores locales. Estos protagonistas están implicados en numerosos espacios de cooperación transfronteriza europea, sobre todo desde Alemania y Suiza (*The Upper Rhine Valley*).

De esta unanimidad política alsaciana, aparecían dificultades prácticas. Con esta organización actual, la Región se sometía al cumplimiento de las directrices

⁵³⁷ En el referéndum corso del 6.7.2003, el 51% de estos habitantes se pronunciaron contra la nueva de organización institucional (anexo de la ley núm. 2003-483, 10.6 2003). Este proyecto pretendía substituir la Colectividad Territorial de Córcega y sus dos departamentos, por una única colectividad territorial, y crear dos consejos territoriales (Alta Córcega o Córcega del Sur). El resultado de este escrutinio se explicó también, por las inquietudes de los funcionarios corsos por la reforma general de las pensiones “Reforma Fillon”.

político económicas del Estado, y debía “subordinarse” al Departamento en materia social. Por otro lado, los departamentos alsacianos disfrutaban de una mejor situación financiera que sus homólogos. Pero el coste creciente de sus competencias sociales, les obligaban a participar en materia económica. De esta forma, los departamentos podrían generar más ingresos fiscales.

En definitiva, los próximos retos departamentales se orientan hacia una articulación más estrecha de su acción con el resto de electos locales, los agentes sociales y las asociaciones. Aquí sobresalía la necesidad departamental de concretizar más fuertemente políticas públicas eficientes. De todas maneras, los departamentos alsacianos fueron doblemente conscientes que la fusión general de las homólogas galas es imposible de realizar, así como la introducción del sufragio universal directo para elegir consejeros generales. También debemos tener en cuenta, el voluntarismo gubernamental de Nicolas Sarkozy por reducir el déficit público. Una nueva lógica financiera que abarcaría todos los territorios y todos los actores públicos en numerosas políticas públicas (ejemplo de la reducción de las dotaciones, la reforma de la gobernación del sistema hospitalario y la fusión de numerosos servicios desconcentrados).

En esta dirección, la situación territorial alsaciana no hacía excepción a la regla, si se comparaba con la globalidad de entes locales. A pesar de contemplar una situación socioeconómica más favorable, esto no implicaba que todas las finanzas públicas alsacianas tenían grandes márgenes de acción. Ambos territorios sufrían igualmente una erosión de su capacidad de autofinanciación (prohibición de la financiación de los gastos de administración con endeudamiento). Únicamente, el Estado central tiene la potestad de endeudarse libremente para financiar sus gastos de administración y de inversión. Paralelamente, cabemos recordar la gran implicación política de los departamentos alsacianos dentro de las orientaciones medioambientales estatales “*Grenelle de l’Environnement, 2007*”⁵³⁸. Esta implicación departamental se repetía en los municipios urbanos alsacianos.

⁵³⁸ El *Grenelle de L’Environnement* (ejemplo del discurso del Presidente de la República 25 de octubre 2007) designa un amplio proceso de consulta y concretización de nuevas políticas medioambientales impulsadas desde el Estado central hacia las colectividades territoriales y

2.2.2. El incremento de la influencia mancomunitaria en los departamentos

Como nuevo reto que deben afrontar los departamentos se sitúa: el auge inexorable de las mancomunidades urbanas alsacianas (Strasbourg, Mulhouse, y Colmar), cuyo peso político se afirma crecientemente. La más importante se denomina la CUS, *Communauté Urbaine de Strasbourg* (Comunidad urbana de Estrasburgo) nacida en 1966.

Cuadro 4.8: Historia y composición de la CUS de Estrasburgo

Historia de la CUS.	
1966 y 4 diciembre de 1967	Nacimiento de la CUS, Pierre Pflimmlin presidente hasta 1983.
1972	Fusión de las administraciones de la ciudad de Estrasburgo y de la CUS
18 de abril de 2008:	Primera vez que se elige un presidente de la CUS, que no es alcalde de Estrasburgo en la persona de Jacques Bigot. La CUS abarca 28 municipios.
Composición de la CUS.	
CUS Número de municipios miembros: 28 Superficie: 30 600 hectáreas Población de la CUS: 451 240 habitantes.	ESTRASBURGO Superficie: 78,27 km^a Población: 264 115 habitantes. Densidad: 3374 hab/km²

actores privados, y que se inscribe dentro de la política medioambiental europea (racionalización de los pesticidas, promoción de la ecomovilidad, reducción de las emisiones de CO₂ etc...). Véase por ejemplo: www.legrenelle-environnement.fr/-Qu-est-ce-que-le-Grenelle-.html .



Fuente :Elaboración propia a partir de *CUS magazine* núm. 37 mai 2008 y *Strasbourg magazine* núm. 190 janvier/février 2008.

Los objetivos de esta estructura de cooperación intermunicipal consisten básicamente en asegurar la solidaridad financiera y la defensa de los intereses comunes de todos los municipios miembros (28 en 2007). También, esta institución se destacó por su originalidad y su reputación de buena gestora, gracias a la existencia de una sola gran administración. En efecto, la CUS desde 1972 reúne en un mismo lugar Estrasburgo, sus servicios municipales y los servicios de esta mancomunidad con más de 7000 agentes (2002)⁵³⁹.

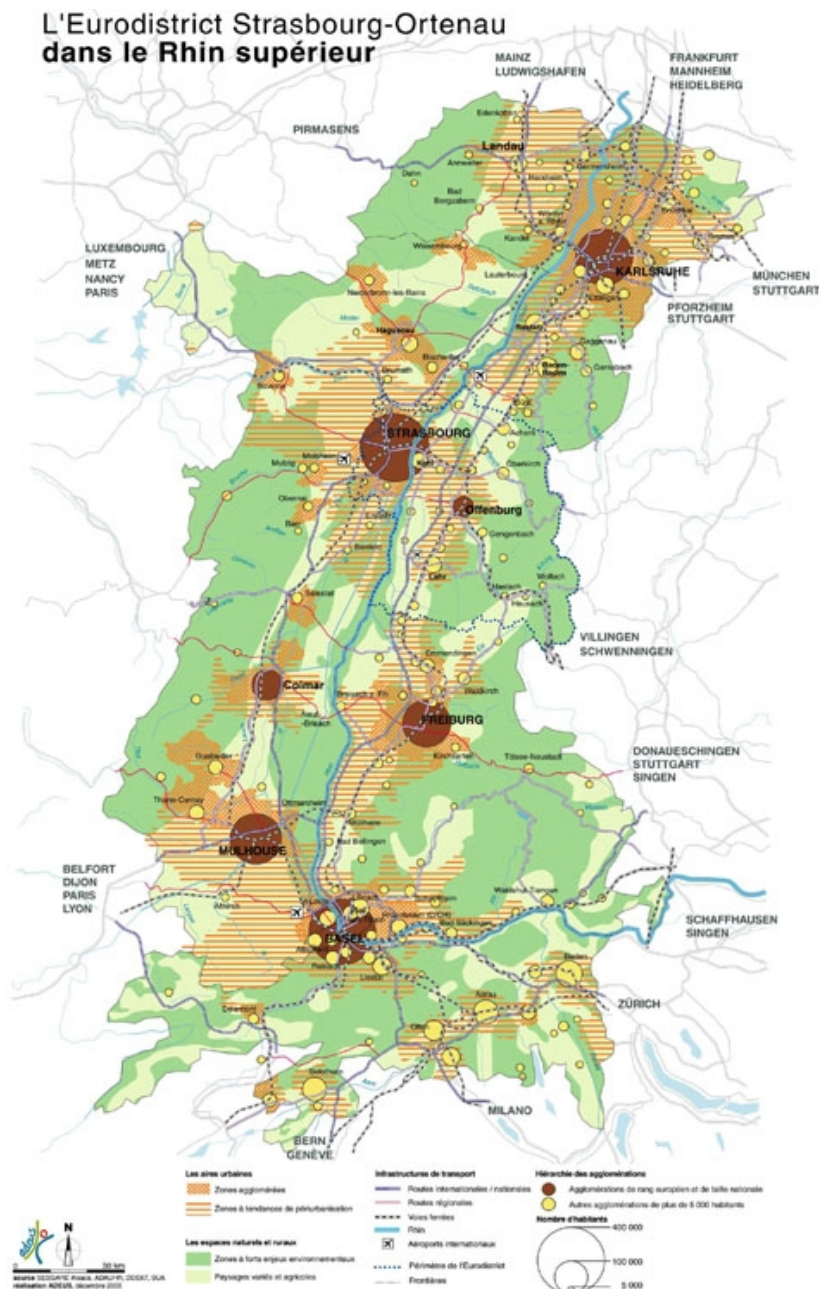
Hasta 2008, la presidencia de la CUS correspondía normalmente al alcalde de Estrasburgo. Los tenientes alcaldes gestionan la vicepresidencia y secretariados, y el consejo municipal dirige el consejo de comunidad compuesto de 90 miembros elegidos entre los municipios.

Pese a todo, el ayuntamiento de Estrasburgo marcó un cambio de estrategia con el socialista Roland Ries (2008). Anteriormente, este dirigente municipal perdió este escrutinio en 2002, circunstancia que le inspiró en su idea de democratizar más el debate mancomunal. En consecuencia, la CUS debía estrechar más los lazos con sus miembros, tomando más en consideración la opinión de cualquier consejo municipal (ejemplo del pequeño municipio sujeto a una política global mancomunitaria con efectos directos). En cumplimiento de esta lógica, el alcalde de Estrasburgo decidió dar la presidencia de la CUS al alcalde de Illkirch-Graffenstaden (23 815 habitantes), Jacques Bigot. Con este esfuerzo democratizador, los pequeños municipios tendrían más espacio político para defender sus propios intereses, dentro de un diálogo renovado y menos subordinado a Estrasburgo⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Datos de la CUS, “La CUS en chiffres 2005”, (www.strasbourg.fr).

⁵⁴⁰ *CUS magazine* núm. 37 mai 2008, entrevista de Jacques Bigot, págs. 8-9.

Carta 4.3: El eurodistrito Estrasburgo-Ortenau



De igual forma, esta opción política respondía a reivindicaciones sociales que reconocían ciertamente el papel de la mancomunidad, pero que exigían más transparencia. En su nueva política intermunicipal, la CUS planificó tres ejes prioritarios: el desarrollo de una política de vivienda, la aplicación de un *Plan Climat*

(desarrollo sostenible), y el impulso mayor del *Eurosdistrict*, Strasbourg-Ortenau (2004). Esta última prioridad económica conlleva la idea de favorecer implantaciones empresariales de rango internacional.

Para cumplir este programa electoral, la CUS imitó el mismo eje de gestión departamental y regional. Simplemente, esta colectividad trató al máximo de contener los gastos de funcionamiento, y de aprovechar la rentabilidad de sus servicios públicos existentes. Con estos ahorros financieros se redistribuía estas ganancias para inversiones diversas. Como ejemplo encontramos una extensión de competencias territoriales en materia de transporte (caso de la prolongación del tranvía dentro de la CUS). En teoría, esta práctica pretendía aumentar eficientemente el nivel de inversiones públicas, sin aumentar el nivel de endeudamiento mancomunal por habitante. En aquel instante, la CUS figuró como una buena alumna dentro de la ACUF, *Association des Communautés Urbaines de France*, (Asociación de comunidades urbanas de Francia). Esta clasificación se edificó a partir de una moderación de su presión fiscal. .

Fuera de esta clasificación mancomunitaria, los gastos de administración (683,1 millones de euros) dominaban sobre los gastos de inversión, (258,1 millones de euros) según los presupuestos de 2008. Pero su influencia política como financiera desbancaba a la institución departamental del 67. La CUS estaba liderada por la población de Estrasburgo (60%). Esta ciudad en pleno crecimiento representa el 45% de la población del Bajo Rin, y concentra un ¼ de la población alsaciana.

Tabla 4.3: La política presupuestaria de la CUS en 2008

Presupuesto acumulado: millones de euros	1.100	
-Gastos de funcionamiento	683,1	336 (+2,4% respecto a 2007)
-Gastos de inversión	258,1	127,5

Nivel de endeudamiento 2008 en euros/habitante	324 La media de las otras comunidades urbanas de Francia es de 677 euros (1.1.2007)	458 (651,7 euros en 2006, 531,3 en 2007). La deuda media de las ciudades francesas fuera de Paris de más de 100 000 habitantes se eleva a 1069 euros (1.1.2006)
Nivel de préstamo 2008 en millones de euros	88,5 (contra 182,6 en el presupuesto primitivo de 2007)	30 (inscrito de forma provisional en caso de necesidad, como en 2007 con 66,7 millones de euros, pero que no han sido utilizados así como el recurso al préstamo desde 2006)

Fuente :Elaboración propia a partir de *CUS magazine* núm. 37 mai 2008 y *Strasbourg magazine* núm. 190 janvier/février 2008.

La CUS tiene competencias obligatorias y facultativas muy repartidas en dos grandes ejes: la ordenación territorial (elaboración de esquemas directores, *POS*, *Plan d' Occupation des Sols* (Plan de ocupación de suelos), ayudas empresariales a las nuevas tecnologías, etc...) y la gestión de servicios públicos (agua, saneamiento, limpieza, transportes, servicio de socorro y de lucha contra los incendios).

Cuadro 4.9: Las competencias de la CUS

Competencias obligatorias	Competencias facultativas
<ul style="list-style-type: none"> -El servicio de vivienda social y organismo (HLM, <i>Habitation à Loyer Modéré</i>) - Los transportes urbanos - Los servicios municipales de limpieza. -Agua y saneamiento -Recogida y tratamiento de la basura domestica - La creación y la extensión de cementerios - Las reservas de terrenos y los documentos de prospectiva y de urbanismo -El desarrollo económico, etc... 	<ul style="list-style-type: none"> -La construcción y el mantenimiento de piscinas. -La construcción de equipamientos escolares necesarios para la implantación de vivienda social (HLM). -La realización de grandes equipamientos de aglomeración (ejemplos culturales). -La gestión de arroyos acuíferos non domaniales. -La elaboración de documentos de diagnóstico y de orientación presupuestaria en materia social -La construcción y la gestión de equipamientos de aglomeración en materia de lectura pública. -La organización de grandes manifestaciones deportivas a nivel nacional e internacional

	- El alojamiento de urgencia etc.....
--	---------------------------------------

Fuente : Elaboración propia a partir de *CUS magazine* núm. 37 mai 2008 y *Strasbourg magazine* núm. 190 janvier/février 2008.

A todo esto se completa la extensión competencial en otros sectores (cultura, deportes o turismo), y su implicación política en la defensa de su capitalidad europea (sede de multitud de instituciones europeas y representaciones diplomáticas).

Dejando al margen la amplificación competencial continua desde la CUS o desde el Estado, esta situación se avecina complicada para el futuro de Estrasburgo y el resto de los miembros del ACUF⁵⁴¹. La problemática financiera monopoliza los debates mancomunales, a través de la promoción estatal de un plan de relanza económico soportado por las entes municipales.

Principalmente, estos electos mancomunales cuestionaban el mensaje presidencial de Nicolas Sarkozy, cuyo propósito pretendía fomentar la mancomunidad. Por otro lado, desde el ejecutivo central se debilitaba una mancomunidad en materia financiera y fiscal (reforma de la TP y reducción de las dotaciones estatales).

Esta divergencia de puntos de vista entre el Estado y la ciudad de Estrasburgo fue especialmente visible en el proyecto llamado *Grand Contournement Ouest* (GCO, Gran desvío oeste por autopista de Estrasburgo, que intenta fluidificar el tráfico automóvil norte-sur de Estrasburgo, sin transitar por la ciudad centro). El gobierno municipal de Estrasburgo rechazó este plan estatal, explicando la escasa compatibilidad medioambiental, y justificando otras alternativas como vías de circulación.

Por otra parte, la CUS y la ciudad de Estrasburgo mostraron su preocupación por la ralentización económica en este territorio. En este espacio dominan las grandes industrias manufactureras, cuya aportación genera cerca del 30% de los ingresos de la TP. Diversas empresas como *Kronembourg* o *General Motors* despiden salarizados

⁵⁴¹ *CUS magazine*, núm. 38 décembre 2008, “L’inquiétude des communautés urbaines” pág. 3, communiqué de presse, Strasbourg, le 10 décembre 2008 “Plan de relance: Roland Ries et Jacques Bigot adressent un courrier au Président de la République”.

o están en la incertidumbre de un rumor de cierre. Esta circunstancia obligaba más la CUS a repensar sus políticas presupuestarias, siendo más prudentes y sobre todo concienciándose de la posible supresión prometida de la TP de Nicolas Sarkozy.

En otros ámbitos, la CUS se distinguió fuertemente desde los años noventa en la rehabilitación de modalidades de transporte más ecológicos. El caso más significativo reside en la implantación del tranvía en Estrasburgo, cuyo éxito urbano inspiró más de una treintena de ciudades galas.

Esta fuerte apuesta por el transporte colectivo sigue todavía en pie. Los dirigentes municipales aprecian esta modalidad, porque “humaniza” y valoriza mejor los centros urbanos deteriorados anteriormente por el coche. Esta evolución se inscribe en adelante en un marco medioambiental más amplio, llamado política de ecomovilidad. La política de ecomovilidad designa: los diferentes medios de transportes ecológicos que puede utilizar una persona física, que sea recurriendo de forma aislada (andando a pie, en bicicleta) o combinada con otros medios (tranvía, o el bus-tram, parking-tram-bus). En esta línea, Estrasburgo, lidera estas políticas en Francia como en Europa, destacándose con la ampliación incesante de las pistas para ciclistas y en el número de kilómetros de tranvía.

Desde otra perspectiva, el éxito de este transporte urbano había concienciado tempranamente sus miembros de sus positivos efectos socioeconómicos. En este sentido, la atractividad económica mancomunitaria se alzaría con las nuevas modalidades de transportes, más eficientes y pocos contaminantes. Por esta razón se conjuntaron posturas entre la CUS y el Consejo regional Alsacia para acentuar más esta exigencia medioambiental (ejemplo de la reducción del nivel de contaminación industrial y automovilística).

A esta realidad medio ambiental, se había sumado una realidad económica inflacionista provocada por el alza súbita del precio del petróleo (2008), y que afectaba a la movilidad de los trabajadores. Estos trabajadores utilizaban forzosamente el coche para su actividad laboral, desplazándose desde las zonas residenciales (rurales o semi-urbanas) hasta su lugar de ejercicio profesional. Con

este encarecimiento, estos trabajadores móviles empezaron a replantear un cambio de domicilio más próximo a las zonas urbanas. Esta línea prefiguraba una redistribución poblacional más favorable a las aglomeraciones urbanas, y fragilizaría un poco más el papel departamental en las zonas rurales⁵⁴². Paralelamente, esta problemática del transporte fortalecería la identidad política de esta aglomeración hacia otros municipios, jugando también con la estabilidad presupuestaria atractiva (por su TP moderada y única, y por un presupuesto aproximado de 1000 millones de euros).

Fuera esta temática de ecomovilidad, la CUS promocionó de manera vanguardista la construcción de nuevos edificios más eficientes energéticamente. En estas nuevas viviendas sociales se combina de manera inherente a la mezcla social, bajo el término “Ecoquartiers” (en español ecobarrios).

Como otros ejemplos de políticas ecológicas mancomunitarias encontramos: la mejora de las cantinas escolares (con más comidas de procedencia biológicas), el “zerofito” es decir menos productos pesticidas y fitosanitarios en los espacios verdes, la implantación de árboles frutales en espacios públicos delimitados, y la potenciación de la producción hortelana junto con los jardines familiares.

Como otro eje que intenta valorizar la política de la CUS frente al Departamento, está la promoción de la democracia local mancomunitaria. A pesar de las limitaciones políticas – observadas en la promoción de la democracia participativa local –, los responsables socialistas estrasburgueses apostaron por la experimentación con ciudadanos de diferentes organismos consultativos⁵⁴³. En esta línea se destacaba: la resurrección del *Conseil consultatif des résidents étrangers* (Consejo consultativo de residentes extranjeros), cuya composición abarca 100 miembros entre personas extracomunitarias y miembros asociativos (la anterior

⁵⁴² Como ejemplo de esta recomposición espacial señalamos el proyecto de ley constitucional:

“*Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V République*” (junio 2008) que modifica el artículo 24 de la Constitución, en su artículo 9: “*El Senado es elegido al sufragio indirecto. Este asegura la representación de las colectividades territoriales de la República teniendo en cuenta su población*”.

⁵⁴³ *Le Point* 23/04/2009, núm. 1910, “Le crédo de la démocratie locale” y “Strasbourg-L’eurodistrict sur les rails”, (www.lepoint.fr).

alcaldesa, Fabienne Keller había relegado este consejo, descrito como potencialmente “comunitario”). Como otros organismos consultativos encontramos: los “*Conseils de quartier*” (consejos de barrios), el *Conseil des jeunes* (Consejo de los jóvenes para los 12-14 años) o la embrionaria *Assemblée des jeunes* (Asamblea de los jóvenes para los 15-18 años). Esta actividad consultativa ciudadana se prolongaría con el desarrollo político del eurodistrito, una política deseada por Roland Ries, contrariamente a la gestión anterior (Fabienne Keller y Robert Grossmann).

Todas estas consideraciones consolidan el auge político de la mancomunidad. Pero a nuestro entender hay que aportar tres grandes matices.

1º) Ante todo observamos que la mejora del transporte colectivo, trasciende todos los actores públicos estatales como locales. En este aspecto, la totalidad de colectividades alsacianas están obligadas a estrecharse mutuamente sus propias políticas de transporte, si quieren conseguir una mejora de esta oferta al menor coste. De la misma manera, estos entes debían cofinanciar proyectos medioambientales, junto con el Estado central dentro del “*Grenelle de l’Environnement*”. Durante, la elaboración y la financiación del proyecto TGV Este, la CUS, los departamentos (67, 68), la Región Alsacia y el Estado financiaron esta gran infraestructura. Ambas colectividades territoriales articularon sus esfuerzos para enlazar sus propios medios de transporte, enlazando concretamente: el transporte interurbano departamental con los TER y los TGV, o el TER y el TGV con el tranvía de Estrasburgo o la red de la CTS, *Compagnie des Transports de Strasbourg*, (Compañía de transporte de Estrasburgo). En este mismo sentido, las CUS y el restante de las comunidades urbanas reiteraron esta necesidad de articular las políticas TCSP, *Transport en Commun en Site Propre* (Transporte en común en sitio propio) en las aglomeraciones urbanas y periurbanas (punto crítico del transporte urbano por la menor inversión pública, y por los límites del transporte de tranvía)⁵⁴⁴.

⁵⁴⁴*Focus*, lettre d’information des communautés urbaines de France, núm. 8 mars 2008, págs. 2-3. Presentación por el presidente de la ACUF y de la CUS, Robert Grossmann, de las

Accesoriamente a esta evolución, se plasmaba la necesidad general de reflexionar sobre la oferta como el precio del billete de transporte. La mayoría de las colectividades galas imitaron el modelo alsaciano con precios de transporte muy atractivos. A pesar de estos beneficios para el usuario, la mayoría de los responsables políticos habían subestimado el coste verdadero de la infraestructura de transporte (escasa evaluación de la política de transporte, mantenimiento y ausencia de planificación inversora), y minimizado la perspectiva del alza de carburante⁵⁴⁵.

2º) A pesar de la relativa pérdida de influencia política del Departamento frente a la mancomunidad urbana, esta institución necesitaba la colaboración de otras escalas locales. Una colaboración necesaria para cumplir con su respectiva obligación de cabeza de fila en materia social. Como ejemplo, se puede citar: el apoyo financiero (subvenciones) como político de la CUS y del Consejo general del 67 en asociaciones sociales privadas dedicadas a la atención de personas mayores. La más conocida es la alsaciana ABRAPA, *Association d'aide et service à la personne à domicile* (Asociación de ayuda y servicio a la persona a domicilio), cuya acción consolida la buena imagen de un tejido asociativo urbano social denso y eficiente. Gracias a esta herencia asociativa, se permite aliviar un poco la sobrecarga de tareas departamentales en materia social.

3º) En última instancia se sitúa el dirigismo estatal condicionado por la coyuntura socioeconómica. Inicialmente, el Estado central pretendía estrechar la relación departamentos-municipios. Pero en la práctica, esta evolución podía traducirse localmente en dos grandes posibles tendencias:

principales reivindicaciones urbanas ante el gobierno central, sobre la aplicación financiera del "Grenelle de l'Environnement".

⁵⁴⁵ Dominique Mignot, (2008): "Infrastructures de transports: investir dans les banlieues et les espaces périphériques?", *Pouvoirs locaux* núm. 76, pág. 70 y Jean-Pierre Orfeuil, (2008): "Le financement des transports collectifs urbains: un modèle durable?", *Pouvoirs locaux*, núm. 76, págs. 74-78.

- La primera consistiría en la especialización de competencias obligatorias para los departamentos⁵⁴⁶ (políticas sociales urbanas) y las mancomunidades urbanas (políticas económicas y desarrollo de infraestructuras y equipamientos de proximidad).
- La segunda implantaría la redefinición de la política de contratos territoriales entre el departamento y los municipios, dentro de una nueva cultura de resultados que compaginase; una ordenación territorial equilibrada entre territorios urbanos y rurales, con la potenciación de la atractividad económica. En este caso se minusvaloraría las querellas institucionales.
- Y la tercera hipótesis sería la combinación empírica de estas dos primeras tendencias, dictadas por las carencias presupuestarias locales y estatales.

Dejando de lado esta serie de consideraciones, las grandes orientaciones postuladas por Jean-Pierre Raffarin y sus sucesores son imposibles de practicar de manera estricta. El Acto II de la descentralización supone todavía el monopolio del Ministerio de Bercy en las finanzas locales (ejemplo de la modificación en el reparto y reducción de las dotaciones públicas). Como consecuencia política y financiera, esta tendencia contrae un reajuste a la baja de las relaciones entre los departamentos y los municipios.

El caso alsaciano no desmiente esta regla, y muestra igualmente que todas las colectividades territoriales se orientan a realizar difíciles arbitrajes políticos y financieros. Como punto de salida, el conjunto de los electos alsacianos se esforzaría en acentuar más la eficiencia de sus políticas públicas (experimentación y control máximo de los gastos de funcionamiento), dentro de una mayor concertación local y transfronteriza.

⁵⁴⁶ Pierre-Antoine Landel, “Le département et la démocratie locale: la fin des fiefs?”, *art.cit.*, págs. 77-78. Como alternativas se puede destacar:

-La “cantonalización” de los servicios, que traduce una acción de un Consejo general que desconcentra una parte de sus servicios, en zonas locales donde la acción del departamento era inexistente.

- El proyecto territorial sectorial, donde el Consejo general especializa una política sectorial en un territorio concreto, tras la realización de diversas auditorías territoriales.

En última instancia, cabe observar que la relación Departamento-municipio alsaciano, puede añadirse la del Consejo regional. Ambas colectividades locales se acordaron más en criticar la recentralización financiera impuesta por el Estado central, en contradicción con los objetivos anunciados en el Acto II (Adrien Zeller⁵⁴⁷). Esta tendencia se observaría en numerosos litigios financieros, como el problema de la TIPP, el establecimiento innovador de la ecotasa para las regiones, la reforma de las dotaciones estatales y de la TP. Esta última medida afectaba de manera importante las finanzas departamentales y los agrupamientos de municipios. A todo esto, se aglomera las colectividades locales como sujetos de diversos compromisos programáticos (Contrato de Proyectos, *Grennelle de L'Environnement*, acuerdos interregionales transfronterizos).

Pese a la selectividad de los programas y de los proyectos interterritoriales, esta situación contrae una hipótesis teñida de efectos negativos, en dos ámbitos: la mejora difícil de la atraktividad económica y en la ordenación territorial alsaciana. En caso de cumplimiento de mayores dificultades locales, Alsacia podría relanzar el debate sobre la imperfecta descentralización financiera, junto con las regiones más ricas (Región Isla-de-Francia, Aquitania y Ródano-Alpes). De la misma forma, Alsacia tendría un mayor apoyo local (departamental y municipal), gracias a la difícil gestión territorial. En esta configuración se resaltaría nuevamente en todo estos entes:

- La dificultad de cumplir con la responsabilidad de cabeza de fila en cada escala, junto con “la cláusula general de competencias”.
- La cohabitación entre la gestión de competencias obligatorias descentralizadas y las imposiciones estatales territorializadas.

⁵⁴⁷ *Régions Magazine* (2007): “Le TGV EST EUROPÉEN grâce aux collectivités”, núm. 82. Entrevista de Adrien Zeller, donde denunció la recentralización fiscal del Estado como perjudicial a la política presupuestaria regional, en materia de infraestructuras de transporte y desarrollo sostenible (pág. 2). Documento extraído a partir de: www.regionsmagazine.com.

III. LA RESPUESTA LOCAL ALSACIANA A LA GESTIÓN DE LA CRISIS

Desde 2002, hemos evocado anteriormente que Alsacia sufrió un importante retroceso en la creación de empleo, destacando una pérdida importante de empleo industrial. Esta tendencia se refleja en su escaso ritmo hasta 2007 (+0,3%), y en su distanciamiento con otras regiones galas.

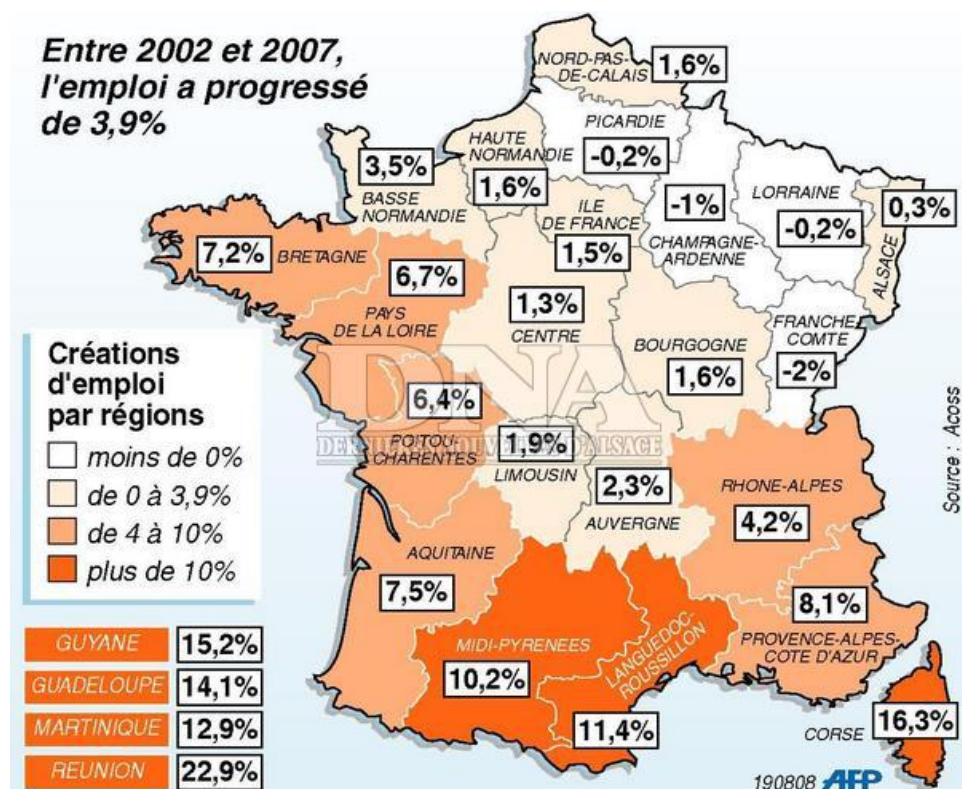
Como otros datos significativos encontramos el aumento del número de empresas en dificultad o radiadas (5419), que superan la cifra de creación empresarial (5402) en 2009⁵⁴⁸. A partir de 2008, los países industrializados de la UE entran en un período de recesión. Las instancias comunitarias, sus países miembros y sus colectividades locales invitan a ingeniar planes de relanza económica. A pesar de la disparidad de situaciones entre todos estos territorios, se observa una notable dificultad de elaboración de un plan común europeo de relanza.

Desde el ámbito estatal, Nicolas Sarkozy apostó fuertemente por relanzar la economía mediante una fuerte política de inversiones públicas y de desgravaciones fiscales patronales. Esto relegó en un segundo plano las voces sindicales y partidos de izquierdas que reclamaban medidas más favorables al consumo (ejemplo del aumento el salario mínimo). En cualquier caso, el plan de relanza sarkosysta conllevaba sus propias limitaciones. El déficit público junto con la crisis se había agravado aún más, y la financiación del plan de relanza se hacía con más crédito que con fondos propios. Por encima de todo, este plan estatal de dinamización económica estaba costado por la mayoría de los entes territoriales.

En la industrial Alsacia, la gestión territorial de la crisis pasaba por dos líneas de actuación que se compaginaban. La primera línea intentaba racionalizar el gasto público, para dedicar estos ahorros públicos en inversiones. A continuación, estaba el desarrollo institucional del Consejo de Alsacia único.

⁵⁴⁸ Chiffres clés pour l'Alsace –CCI Alsace (www.alsaeco.com).

Carta 4.4: La creación de empleo en Alsacia y regiones francesas entre 2002-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de *Dernières Nouvelles d'Alsace*-Acoss.

3.1. La apuesta por la política de inversiones dentro de la racionalización del gasto público

En Alsacia, el plan de relanza no hacía excepción a la regla, y se inscribía globalmente en el mensaje presidencial. Sin embargo, esta Región intentaba sobrepasar sus limitaciones presupuestarias, manteniendo un cierto nivel de inversiones. En este sentido, el ejecutivo regional se orientaba hacia dos ejes.

En primer lugar, este Consejo regional pretendía favorecer las ayudas financieras empresariales de triple manera. En concreto, esta política trataba de fortalecer la solidaridad financiera de las empresas mediante un acceso más fácil al

crédito bancario, y apoyando la compra de empresas en dificultad⁵⁴⁹. A través del SODIV, el Consejo regional trataba de consolidar los fondos propios de las PME, bajo la oferta de fondos financieros sin garantías ni fianzas. En la misma línea, esta colectividad regional procuraba facilitar los préstamos bancarios mediante diversos fondos de garantías regionales (SIAGI, OSEO). En cifras, esta suma se multiplicó por tres y por cuatro por valores de 300 000 y 503 000 euros.

En lo que respecta el sostenimiento de empresas y empleos en dificultad, la Región Alsacia mejoró su nivel de ayudas. Como ejemplos podemos citar: La ARED, *Aide Régionale à la Reprise des Entreprises en Difficulté*, (Ayuda regional a la reanudación de empresas en dificultad), que ofrece una subvención de 5000 euros por cada empleo preservado (desde 2003 este dispositivo permitió salvar 1300 empleos). En prolongación a esta política, Alsacia se destacó por ayudar los desempleados a ser creadores de empresas. Ejemplo del l'ADIE, *Association pour le Droit à l'Initiative Economique* (Asociación por el derecho a la iniciativa económica). Desde una década, este dispositivo facilitó según su promotor: “la creación de 1500 micro-empresas con una ayuda regional global de cuatro millones de euros”. En líneas generales, este ejecutivo aspiraba a distribuir mejor las ayudas directas empresariales, simplificando su utilización y potenciando la toma de riesgo, sobre todo ayudando empresas en dificultad (ejemplo de la empresa *Lohr*).

Como otros ejes inversores, la Región Alsacia se centró prioritariamente en la construcción de institutos y en la política ferroviaria de manera intensiva (130 millones de euros para 2009). En estas líneas programáticas, Alsacia dinamizaba especialmente la construcción de edificios nuevos que potenciasen mayoritariamente ahorros de energía, en concertación con los profesionales de la construcción especializados en la eco-actividad.

En materia ferroviaria, a pesar de la finalización de proyectos de gran envergadura (ejemplos el segundo tramo TGV Este Paris-Estrasburgo, el desarrollo del TGV Rin Ródano, y de la renovación del material rodante), esta colectividad

⁵⁴⁹ *Région Alsace*, núm. 44, février-mars 2009, pág. 3.

seguía modernizando las estaciones dentro de normativas que fomentasen la accesibilidad a personas minusválidas.

En buena parte de estos proyectos, estas inversiones alsacianas fueron financiadas por ayudas regionales europeas del FEDER, (*Fondo Europeo de Desarrollo Regional*). Dicho fondo estructural vino a compensar las limitaciones financieras estatales como locales. Por encima de todo, la fuerte inversión alsaciana se realizó a costa de la reducción de sus gastos de funcionamiento (ejemplo en 2009, donde se rebajó los gastos de funcionamiento a 79 millones de euros dentro de unos presupuestos totales de 866, 6 millones de euros).

En regla general, todos estos esfuerzos regionales mostraron sus límites o insuficiencias, a raíz de una crisis que desbordó todas las previsiones. Entre septiembre 2008 y enero 2009, las empresas alsacianas recurrieron al paro parcial para sus empleados, cuya cifra se multiplicaría por diez⁵⁵⁰. Bajo este deterioro socioeconómico, este Consejo regional adelantó el encuentro entre el Estado central y los agentes sociales, atribuyendo ayudas financieras suplementarias. Estos fondos iban destinados principalmente para la formación de trabajadores en un contexto de paro parcial (ejemplo de la empresa *Lohr*, especialista en sistemas de transporte ferroviario y automovilístico, cuya actividad decreció fuertemente). También, esta ayuda pública se centraba en realzar el nivel de formación de los asalariados con poca cualificación.

En otro orden, este dispositivo regional postuló algunas preguntas jurídicas como políticas. En este ámbito, estaba cuestionada la compatibilidad de un mecanismo regional con otro estatal. La legislación sobre la formación profesional continua, se contemplaba únicamente para salarios que conservasen su salario a tiempo completo, y no para salarios en situación de paro parcial. A pesar de sugerir una supuesta ilegalidad según el grupo PS-Verts, los argumentos del ecologista Jacques Fernique fueron desmontados por Adrien Zeller. Este dirigente

⁵⁵⁰ Localtis info 24.2.2009: “L’Alsace débloquent un million d’euros pour former les salariés en chômage partiel”, (www.localtis.info).

se apoyaba sobre el plan de relanza automovilístico diseñado por el gobierno⁵⁵¹. Dentro de esta óptica de salida de crisis, Alsacia estigmatizó paradójicamente una descentralización que limitaba su radio de acción.

En primer lugar, emergió una dificultad general de todos los actores públicos para coordinarse al nivel político como financiero, y ralentizar la tendencia de recesión económica. El Estado central se encontraba cada vez más endeudado, y se apoyaba en las colectividades locales para financiar sus planes de relanza. Todas las regiones junto a Alsacia manifestaron esta disconformidad orientativa. Por ejemplo: el ARF criticó la transformación de las regiones como “cajas de pago” de las políticas nacionales.

Como otro gran motivo de discordia regional, encontramos la gestión complicada de la formación profesional (CESER y Región Alsacia)⁵⁵². El Acto II de la descentralización no consiguió verdaderamente reducir el número de interventores entre actores locales, estatales y agentes sociales. Las más perjudicadas son las regiones industrializadas como Alsacia, que contemplan una gestión presupuestaria ajustada a la crisis, y cuyos territorios deben hacer frente a una fuerte demanda empresarial.

En segundo lugar, la crisis hizo emerger notablemente una voluntad empresarial para crear “una taquilla única”. Esta ventanilla estaría dedicada en la promoción de la actividad empresarial, junto con la tramitación y la recepción de ayudas públicas.

En lo que respecta el resto del plan de relanza, el Consejo regional alsaciano decidió inyectar 34 millones de euros en complemento de un presupuesto primitivo 2009 (un presupuesto considerado como modesto por parte de los partidos de oposición PS y Verts Alsace)⁵⁵³. También, la *Région Alsace* adoptó un contrato

⁵⁵¹ *L'Alsace* 14.2.2009, “Chômage partiel la Région débloque un million d’euros”

⁵⁵² Céser Alsace, Avis “Pour un Conseil d’Alsace”, 30 mars 2011.

⁵⁵³ *Dernières Nouvelles d’Alsace* 14.3.2009, “Conseil régional/Un plan de relance de 34 millions d’euros”. Documento, Alternatives Alsace, la lettre des élus de l’intergroupe Socialiste et Verts du Conseil Régional d’Alsace Numéro 12-1er trimestre 2009.

trienal con Estrasburgo (2009-2011) de 215 millones de euros junto con una participación del Estado destinada a defender “la vocación europea de Estrasburgo”. A pesar de algunas críticas –de los partidos políticos alsacianos sobre algunos puntos concretos –, la oposición local fuera del ámbito regional, aceptó relativamente estas medidas. El contexto difícil no se prestaba a polémicas políticas, y estaba enmarcado dentro de unos presupuestos muy equilibrados.

El alcalde de Estrasburgo, Roland Ries y el presidente de la CUS, Jacques Bigot decidieron impulsar las inversiones públicas. Eso sí, dentro del saneamiento financiero de las arcas municipales del gobierno anterior, provocadas principalmente por la ampliación de las líneas de tranvía.

En otro nivel de colectividad, los departamentos 67 y 68 intentaron imitar esta misma lógica inversora dentro de un plan de relanza. Esta situación pasaba obligatoriamente por una contención general de los gastos de funcionamiento.

En segundo lugar, los dos departamentos pretendían ser más intervencionistas en los municipios, facilitando los lazos de cooperación financiera y política. Además, estos municipios podían solicitar la ayuda departamental en diversas políticas públicas (caso del concurso de obras públicas en diversos proyectos de equipamientos).

En tercer lugar, los departamentos alsacianos debían ejercer sus competencias obligatorias, sobre todo sociales. Pero, este ejercicio estaba limitado por la pérdida importante de ingresos fiscales de naturaleza inmobiliaria (informe de Pierre Jamet 2010)⁵⁵⁴. Sincrónicamente, la crisis hacía perder ingresos departamentales de manera general, y a la vez multiplicaba numéricamente los beneficiarios de ayudas sociales, y las solicitudes de ámbito empresarial. En consecuencia, el Departamento alsaciano estaba confrontado a cuatro actores: los municipios, el Estado central por su plan de relanza y las víctimas directas de la crisis como las empresas en dificultad y la población desempleada o en situación de precariedad.

⁵⁵⁴ Pierre Jamet, (2010): *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000203/0000.pdf>.

En un plano general debemos recalcar una escasa diferenciación entre los departamentos alsacianos y el resto de la metrópoli. Todas estas escalas intentan promocionar un plan económico de relanza, cuya realidad se describe como un conjunto de políticas públicas inversoras (ejemplo de la realización anticipada de obras públicas y sociales, previamente programadas por unos presupuestos primitivos). Además estas colectividades locales, benefician de cambios legislativos y financieros desde el Estado. En materia de contratos públicos se aceleró los pagos públicos a empresas para evitar cualquiera quiebra financiera, así como el reembolso de una parte de la TVA para las colectividades locales. Sin embargo, todas estas medidas plasmaban ser insuficientes, en contexto donde todos los electos locales debían realizar un ejercicio de equilibrista político como financiero. Charles Buttner, Presidente del Consejo general del Alto Rin, reconocía claramente que su Departamento no tenía “los medios de un verdadero plan de relanza”. Del mismo modo, se debatía sobre el margen maniobra inversor de la ciudad de Colmar⁵⁵⁵. Este realismo regional se explicó por el escepticismo político creado por Nicolas Sarkozy sobre la supresión de la TP. La eliminación de este importante impuesto generó el descontento territorial casi general. Como la mayoría de los territorios, Alsacia tenía que financiar con dificultades proyectos claves contra la crisis, mientras que perdía ingresos fiscales. En segundo lugar, todos los departamentos sufrieron la caída importante de los ingresos fiscales de naturaleza inmobiliaria (ejemplo del impuesto DMTO). Ante estas dificultades financieras, la única tentación departamental o municipal, alsaciana como metropolitana residiría en el aumento de los impuestos locales para los particulares de forma disimulada, a pesar de afirmarlo públicamente y políticamente lo contrario. En este sentido surgió una altercado entre expertos procedentes de los miembros de las grandes ciudades (AMGVF) que denunciaron las acusaciones del estudio del *Forum pour la gestion des villes* (9 abril de 2009). Esta última entidad, estigmatizó: una alza record de la presión fiscal desde una década, de los departamentos y las grandes ciudades hasta 2009⁵⁵⁶. Sin embargo, todos los

⁵⁵⁵ *L'Alsace* 27.03.09, “Colmar Plan de relance Les collectivités ont elles les moyens de financer les grands travaux?”, (www.lalsace.fr).

⁵⁵⁶ “Etude sur la fiscalité locale: les grandes villes contestent les chiffres”, mercredi 8 avril 2009, documento extraído a partir de: www.grandesvilles.org .

territorios alsacianos tienen la reputación general de ser buenos gestores y de moderar la presión fiscal. No obstante, los efectos amplificadores de la crisis pueden erosionar esta buena apreciación.

Ante este dilema económico – que postula elegir entre preservar la fiscalidad particular o empresarial –, se encuentra el riesgo para el particular de soportar una alza de su presión fiscal, una medida que puede perjudicar la relanza del consumo. De la misma forma, una nueva sobrecarga fiscal para los empresarios ralentizaría su política de inversiones. El único margen reside para los electos alsacianos en congelar sus gastos de funcionamiento.

Del análisis general del conjunto de las colectividades alsacianas, se desprendió una filosofía común por encima de las rivalidades partidistas. Se observó principalmente, una mayor apuesta para las políticas de inversión gracias a una contención de los gastos de funcionamiento.

En segundo lugar, se propuso una mayor atención pública a las necesidades empresariales, en particular hacia las empresas con dificultades y objeto de paro parcial.

Y en tercer lugar, esta política alsaciana anticrisis intentó en la medida de lo posible, contener la fiscalidad tanto para las empresas en dificultad como en los hogares confrontados a una pérdida de poder adquisitivo.

En lo que respecta las demás colectividades locales alsacianas, las soluciones paliativas a la crisis se fijaban simplemente en la contención de los gastos de funcionamiento y a potenciar en la medida de lo posible los gastos de inversión.

Sin embargo, en Alsacia se sumó un cierto descontento por parte de los electos locales alsacianos y metropolitanos por la decisión presidencial de suprimir la TP (febrero de 2009). Básicamente, Nicolas Sarkozy suprimía un impuesto considerado como básico para el desarrollo mancomunal, en contradicción con la voluntad presidencial de potenciar esta estructura. También, las exigencias patronales eran igual de contradictorias. Por un lado, los empresarios reivindicaban la supresión de un impuesto lesivo, y en otro frente solicitaban más las colectividades locales (ejemplos de solicitud de ayudas empresariales y equipamientos públicos en período

de crisis)⁵⁵⁷. La Región Alsacia defendió como el resto de escalas locales, la necesidad de mantener un enlace fiscal entre las empresas y los territorios. Si no se mantenía este lazo, se aproximaba el riesgo de trasladar la presión fiscal empresarial a los hogares franceses mediante la compensación financiera relativa a la siguiente supresión de la TP. Por último, la orientación del Eliseo sobre este impuesto creó incertidumbre financiera y desconfianza en todos los territorios. Gran parte de estas entes locales, debían acelerar sus proyectos inversores con garantías financieras suficientes, y contribuir al plan de relanza estatal.

3.2. La concretización del Consejo de Alsacia único

Tras las reuniones entre expertos y electos locales en el Comité Balladur sobre la reforma de la carta territorial, el Consejo regional de Alsacia de Adrien Zeller (2009) volvió a recordar el mismo discurso prodescentralizador. Nuevamente, este Presidente regional enfatizó importantes deficiencias del Acto II de la descentralización. De manera especial, destacamos la insuficiencia de los medios financieros regionales, la problemática relación tortuosa entre el Estado y las regiones – descartando tajantemente la mala sintonía relacional entre los departamentos y las regiones –, el exceso de 36. 000 municipios en un contexto de desarrollo insuficiente de mancomunidad, o la mejora de la representatividad regional en la Asamblea regional⁵⁵⁸.

Como líneas maestras, Adrien Zeller enfatizó tres temas problemáticos en este Comité consultativo.

En primer lugar, Adrien Zeller se negó claramente en fusionar colectividades regionales en Alsacia. Nicolas Sarkozy lanzó esta opción pretextando una reducción fiscal para el contribuyente. En el caso de Alsacia se planeaba fusionarla con la

⁵⁵⁷ Conseil régional d’Alsace, Séance plénière du 13 mars 2009, Motion Présentée par Jacques Bigot pour l’Intergroupe Socialiste et Verts, “Motion relative à la suppression de la taxe professionnelle en 2010”.

⁵⁵⁸ “Contribution à la réforme des collectivités territoriales”, Adrien Zeller, Ancien Ministre, Président du Conseil Régional d’Alsace, Conseil Régional d’Alsace, Février 2009.

Lorena. A contracorriente de esta idea, Adrien Zeller defendía el respeto de la identidad propia alsaciana, su cultura industrial, y sobre todo su pasado de gran cooperante en múltiples programas de ayudas interregionales y transfronterizas⁵⁵⁹. Para minimizar más las pretensiones del ejecutivo central, Adrien Zeller se apoyó en un estudio del gabinete KPMG sobre el coste de los departamentos y las regiones⁵⁶⁰. El estudio KPMG, sintetizaba la fusión de departamental y regional como una operación de poca trascendencia. En su valoración, pronosticaba unas ganancias financieras débiles a corto plazo, y escasamente significativas a largo plazo. Por encima de todo, los beneficios fiscales presentados por Nicolas Sarkozy no son muy convincentes. Adrien Zeller avisaba en algunas ocasiones que: “la buena descentralización no era sinónima sistemáticamente de una bajada sensible de la presión fiscal local”. Este proceso político fue concebido principalmente para mejorar la gestión pública, y desarrollar otras finalidades. El Acto II de la descentralización intenta beneficiar los contribuyentes como los empresarios, completando y rentabilizando los servicios públicos existentes, sin descuidar el nivel de inversiones públicas dentro de la mejora de la atraktividad territorial.

En prolongación a la fusión de las colectividades locales, se situaría la fusión de los departamentos del Bajo y Alto Rin. Un proyecto inspirado por el ex Presidente del Consejo general del Bajo Rin, Alain Richert. Tras diferentes discusiones, el Consejo regional de Alsacia relativizó esta idea, postulando dificultades técnicas y políticas.

Como primer elemento estuvo la incógnita de la fusión de electos generales y regionales en una colectividad territorial única, cuya jerarquía competencial entre el Departamento y la Región sigue todavía mal definida por el legislador. En esta constatación, debemos incluir los argumentos defendidos por el ARF, que diferencian el presupuesto regional y departamental en un 80% ⁵⁶¹. Adicionalmente, se yuxtapone los límites estatales para reducir drásticamente los servicios

⁵⁵⁹ *France Soir* 5.3.2009, entrevista de Adrien Zeller, président de la région Alsace: “Contre une fusion avec la Lorraine” .

⁵⁶⁰ *Maire-Info* 8.2.2009: “La fusion des départements et des régions coûterait plus cher qu’elle ne rapporterait, selon une étude KPMG” Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=10874> .

⁵⁶¹ *Association des Régions de France*, Note:” Pourquoi est-ce que la création du “conseiller territorial” est l’exemple même de la fausse “bonne idée”?”, Paris 11 mars 2009.

desconcentrados. Estas administraciones territoriales compiten con competencias descentralizadas departamentales y regionales.

Como segunda consideración, los electos regionales insinúan la idea de racionalizar el número de electos territoriales, – regionales como cantonales –, siguiendo una tendencia local germánica⁵⁶². Esto implica naturalmente, la plena aceptación de los electos departamentales y de los electos municipales, cuyos últimos benefician de subsidios financieros departamentales. En el punto de mira del Consejo regional se sitúa el cierto desorden competencial en materia económica, que se extiende a todos los territorios locales y que ralentiza el pleno desarrollo de la ordenación territorial desde una estructura regional.

Dentro de esta misma configuración, debemos recalcar la dificultad técnica de introducir electos departamentales dentro una colectividad regional. La escala departamental puede representar intereses particulares que no se corresponden forzosamente con los intereses regionales. Anteriormente hemos evocado “el mal departamental”, cuya descripción enfatiza estos mismos dirigentes como “más centrados en cuidar su clientelismo local al nivel cantonal”, en vez de definir un interés departamental. Este desfase político explicaría la orientación regional para suprimir el cantón, y la cláusula general de competencias departamental.

Como otro elemento de atención, se hallaba la dificultad de realizar un escrutinio local para los electos locales regionales y departamentales. El actual sistema regional se basa en un escrutinio regional universal directo. Al lado opuesto, la elección departamental es de carácter indirecto, y conlleva una crítica acerca de la escasa notoriedad de sus electos en las grandes ciudades (ejemplo de la cohabitación con el sistema mancomunal). En respuesta a estas deficiencias, Adrien Zeller propuso la elección de consejeros regionales y generales en una misma lista, a la proporcional por cada sección por cuatro y tres años respectivamente. Y para garantizar una mayoría estable a la escala regional como departamental, se establecería una prima para la lista más votada⁵⁶³.

⁵⁶² “Contribution à la réforme des collectivités territoriales”, Adrien Zeller, Ancien Ministre, Président du Conseil Régional d’Alsace, Conseil Régional d’Alsace, Février 2009, pág. 27.

⁵⁶³ *Ibidem*, pág. 29.

De todos modos, como lo escribió Adrien Zeller en una carta dirigida a los Presidentes Guy-Dominique Kennel y Charles Buttner del 21 de octubre de 2008: el verdadero problema “no es la existencia de dos niveles de colectividades locales”, sino más bien la debilidad de una descentralización que reconoce malamente el hecho regional francés, contrariamente a sus homólogos regionales europeos⁵⁶⁴.

Con todas estas reflexiones, Adrien Zeller mostró sus reservas sobre la reforma territorial sarkosysta cuyo eje pretendía fusionar voluntariamente las colectividades locales siendo el remedio providencial al “despilfarro local” (estudio KPMG 2009). Mientras que por otro lado, se eclipsaban sistemáticamente los verdaderos problemas de la descentralización. Especialmente dominantes encontramos los comportamientos neojacobinistas del Estado, y sus incumplimientos contractuales hacia las colectividades locales (ejemplos de los retrasos en la financiación de los planes).

En este mismo análisis se lograba interpretar algún mensaje subliminal de Adrien Zeller sobre la descentralización de Nicolas Sarkozy. Este Presidente regional recordó que la paternidad de la defensa de las políticas medioambientales como la biodiversidad nació en Alsacia bien antes el *Grenelle de l'Environnement*⁵⁶⁵.

Como otros reproches, Alsacia criticaba un plan de relanza gubernamental financiado por las regiones, y la insuficiente lucha pública contra las desigualdades territoriales (ejemplo del deficiente respecto del principio de subsidiariedad y en materia de aplicación del principio de perecuación). En tela de juicio se situaba el trato privilegiado de París como capital y Región frente a la provincia y el resto de las regiones francesas⁵⁶⁶. Dentro de esta confirmación se insertó la voluntad sarkosysta de realizar un “Gran París”, mediante una nueva fusión administrativa. Los departamentos más pobres de Isla-de-Francia, gobernados por socialistas se juntarían con el más rico Departamento, les Hauts-de-Seine (este asunto lo trataremos más en detalle en el Capítulo quinto). Solamente, consideramos aquí una

⁵⁶⁴ *Ibidem*, págs. 32-34.

⁵⁶⁵ Véase el discurso de Adrien Zeller sobre el voluntarismo medioambiental alsaciano, anticipado a la preocupación estatal: Discours d'ouverture d'Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, 6.12.2007, 3^{ème} Congrès de l'Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen. Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr

⁵⁶⁶ “Contribution à la réforme des collectivités territoriales”, Adrien Zeller, Ancien Ministre, Président du Conseil Régional d'Alsace, Conseil Régional d'Alsace, Février 2009. pág. 18.

conducta en apariencia recentralizadora para la capital. Pues bien, este eje parisino podía extenderse en las regiones metropolitanas como otro indicio de recentralización y de regresión local.

En relación con Alsacia, esta conducta presidencial hacia Paris explicaría de algún modo los celos alsacianos para fusionar los departamentos. Esta interpretación podría deducirse de “la falta de proximidad de una estructura administrativa regional con los ciudadanos”. En caso de fusión de competencias departamentales y regionales, esta tendencia no descarta la idea que sean menos reconocibles, o que aporten menores respuestas locales a la sociedad. Con esta hipótesis política regional, se pretende evitar una fusión que desnaturaliza Alsacia, a través de una administración única, desmesurada o deshumanizada (este mismo temor alsaciano, también subsiste en otros casos territoriales en la metrópoli)

Más claramente, estuvo la otra idea colindante de fusionar la Región Alsacia con Lorena. Esta colectividad renana rechazó esta fusión, explicando una gestión política propia dedicada en desarrollar su identidad cultural y lingüística.

Como otra observación, destacamos la reserva regional para no precipitar la fusión departamental. Aquí, debemos recordar el trabajo de reflexión de los electos alsacianos regionales y departamentales para consensuar algunas pistas (Acto II). Este supuesto cambio de actitud regional, se sedimenta con el malestar político generado por la reforma de la carta territorial. Al fin y al cabo, este semi- giro político se explica por la escasa visibilidad de un proyecto, que puede ser más recentralizador. En esta tesis podemos recordar las quejas del Consejo regional de Alsacia y apoyadas por *CESER Alsace* (2011) hacia el Estado en materia de formación profesional. Particularmente, esta Región se quejó reiteradamente de la falta de competencias económicas concedidas desde el Estado, frente a la gran dificultad patronal para encontrar y formar suficientemente personal competente. Y si añadimos las mismas reivindicaciones principales formuladas desde 2002 por Adrien Zeller, observamos que los comportamientos estatales han cambiado poco. Todas estas mismas coincidencias demuestran el escaso voluntarismo gubernamental para no acentuar la descentralización.

En definitiva, esta conducta alsaciana crítica con el Estado – y no con sus dirigentes del mismo color político –, denota todavía la idea que la reforma de la carta territorial va a ser más compleja que prevista. En el peor de los casos, el proceso descentralizador puede aflorar consideraciones partidistas por encima de la defensa de los verdaderos intereses locales. Esto puede explicar las reservas de Adrien Zeller (2009) que se inspiró de la argumentación Alain Rousset (ARF), sobre la supresión desfavorable de los departamentos. Ambos dirigentes regionales, han incidido en la presencia de importantes dificultades técnicas (ejemplo de la conservación de electos departamentales dentro de una estructura regional, y la proposición de descatalogar una entidad departamental en un establecimiento público).

Sin embargo, este debate institucional se dinamizó de nuevo con “el heredero” de Adrien Zeller en la *Région Alsace*, el UMP Philippe Richert. Este Presidente regional pretendía acelerar la reforma institucional en Alsacia, por ser la más pequeña Región francesa con 1,8 millones de habitantes⁵⁶⁷. Desde las elecciones regionales de 2010, Philippe Richert dispone de dos mecanismos jurídicos que son: el artículo 72 (derecho de experimentación de las colectividades territoriales de competencias y nuevas formas de organización que puede desembocar en la constitución de colectividades a estatus particular), y la ley del 16 de diciembre de 2010 que permite facilitar la aproximación de colectividades territoriales en todos los niveles (aspecto que analizaremos más en detalle en el siguiente Capítulo).

Durante el año 2011, el Presidente regional y ministro de las Colectividades Territoriales, Philippe Richert planificó la idea de fusionar rápidamente en una misma colectividad llamada “Conseil d’Alsace” (Consejo de Alsacia), los dos Consejos generales y regional. Esta idea estuvo respaldada socialmente por un 60% de alsacianos contra el 23 %, y por el CESER Alsacia. Desde esta encuesta de opinión, el Consejo de Alsacia concluyó que este proyecto era doblemente necesario para responder contra la desindustrialización y la crisis⁵⁶⁸. Al nivel político,

⁵⁶⁷ Philippe Richert, (2009): *Passion d’Alsace: pour une réforme des collectivités locales*, La Nuée Bleue, Strasbourg.

⁵⁶⁸ Csa Menscom “Projet de création d’un conseil unique d’Alsace”, 1100653-Avril 2011, y Céser Alsace, Avis “Pour un Conseil d’Alsace”, 30 mars 2011.

solamente el Presidente del Consejo general del Alto Rin UMP, Charles Buttner se distanció del proyecto de fusión de Philippe Richert, apostando más por una federación entre tres colectividades territoriales⁵⁶⁹. Esta actitud del Alto Rin (en la sesión extraordinaria del Consejo regional del 7 mayo de 2011), obligó Philippe Richert a diferir su proyecto para 2014, a través de la celebración de un referéndum en Alsacia. No obstante, un nuevo giro tripartito condujo a un acuerdo global (12 noviembre de 2011), acelerando así esta creación mediante un referéndum previsto para finales de 2012. El contexto de crisis y el respaldo socioeconómico han sido decisivos para concretizar una sola administración como taquilla única en vez de ser tres. Los beneficios para los contribuyentes-administrados se situarán en la simplificación al máximo de los trámites administrativos (ejemplo de las ayudas financieras para los empresarios). Si este proyecto se culmina según estos plazos, Alsacia confirmaría su papel motor en la promoción de otra descentralización más audaz y más eficiente, y fuera de cualquiera tentativa neojacobinista.

Manifiestamente en este giro brusco de última hora, no hay que despreciar la idea de “una cierta solicitud del Eliseo y de la Región Alsacia” en favorecer esta iniciativa local UMP. A través del ejemplo alsaciano, los estrategas del UMP pretendían erosionar la imagen neojacobinista de Nicolas Sarkozy, mostrando un Presidente que “se preocupaba de los territorios” mediante el desarrollo de iniciativas locales. Detrás de este proyecto, se situaba la disputa presidencial de 2012 acerca del mejor candidato como defensor de los territorios. Este liderazgo estuvo defendido en 2011 por el socialista François Hollande, cuya postura sostenía la realización del Acto III de la descentralización.

⁵⁶⁹ *Acteurs Publics* 09/05/2011, “Les élus régionaux d’Alsace souhaitent une collectivité unique”. Documento extraído a partir de: www.acteurspublics.com .

CAPÍTULO QUINTO

**LA PRESIDENCIA REFORMISTA Y “RUPTURISTA” DE
NICOLAS SARKOSY**

“C’est par la croissance que tout peut et doit commencer.

Sans croissance, aucun accompagnement social ne pourra sortir les banlieues de l’ornière.

Sans croissance, les espoirs de promotion sociale disparaissent

Sans croissance, inutile d’espérer rompre avec la spirale du déficit ou rembourser la dette.

L’alternative est donc simple: soit la France renoue avec la croissance, soit elle sombre dans le chaos

Le rôle de la puissance publique, aujourd’hui c’est de créer les conditions pour que les entreprises innovantes naissent croissent, s’épanouissent et redynamisent l’économie française.

Il est urgent de reformer pour rendre plus efficaces la recherche, l’Université et l’innovation.”

Christianc Blanc, *La croissance ou le chaos* (2006).

Los anteriores capítulos intentaron analizar desde diversos ángulos los aciertos y desaciertos de esta nueva descentralización, cuya esencia debía acelerar la modernización del Estado. Con la llegada al Eliseo de Nicolas Sarkozy, este Presidente pretende romper tradiciones de sus predecesores marcadas por el insuficiente grado de reformismo.

I. LA REFORMA DEL ESTADO COMO PRIORIDAD PRESIDENCIAL

Al ganar las elecciones presidenciales de 2007, Nicolas Sarkozy quiere poner a la práctica su lema estrella “*travailler plus pour gagner plus*”, es decir “trabajar más para ganar más”. Según este Presidente, esta expresión viene a denunciar los efectos “desastrosos de las 35 horas”, que provocaron la pérdida de competitividad empresarial y de poder adquisitivo para la clase media, y por ahondar los déficits públicos⁵⁷⁰.

Así pues, este modelo reformista neoliberal intenta convencer a una mayoría de franceses, incluyendo la nominación de ministros y secretarios de Estado procedentes de movimientos asociativos y del PS. Pero este “gobierno de apertura” se caracteriza también por la hiperpresidencialismo del ejecutivo. Nicolas Sarkozy ambiciona ser un Presidente de la República “diferente”. Esta orientación significa ser responsable de las grandes reformas del Estado, en lugar e plaza del Primer ministro François Fillon. En esta óptica, Nicolas Sarkozy pretende encauzar paulatinamente una profunda reforma funcional y orgánica del Estado, acompañada de unos cambios tanto en las instituciones como en la carta territorial francés

1.1. La regeneración funcional y orgánica del Estado

En este primer año de presidencia, Nicolás Sarkozy intentó mostrar a la opinión pública que su acción quinquenal sería una antítesis política de la acción de Jacques

⁵⁷⁰ *El Pais* 23.9.2007, “Presidente Sarkotodo”.

Chirac, tanto en los asuntos interiores (política económica y social) como exteriores (política europea, y acercamiento diplomático con Estados Unidos).

Cuadro 5.1: El programa presidencial básico de Nicolas Sarkozy en las elecciones de 2007

- 1. Poner fin a la impotencia pública**
- 2. Una democracia irreproachable**
- 3. Vencer el paro**
- 4. Rehabilitar el trabajo**
- 5. Aumentar el poder adquisitivo**
- 6. Europa debe proteger dentro de la globalización**
- 7. Responder a la urgencia del desarrollo sostenible**
- 8. Permitir a todos los franceses ser propietarios de su vivienda**
- 9. Transmitir los marcos de autoridad, del respeto y del merito**
- 10. Una escuela que garantiza el éxito de todos los alumnos.**
- 11. Poner la enseñanza superior y la investigación al nivel de las mejores mundiales.**
- 12. Sacar los barrios difíciles del engranaje de la violencia y de la relegación**
- 13. Controlar la inmigración**
- 14. Grandes políticas solidarias, fraternales y responsables.**

Fuente: Elaboración propia traducida a partir del programa presidencial de Nicolas Sarkozy “Ensemble, tout devient possible” en www.sarkosy.fr.

En hechos concretos, Nicolas Sarkozy se volcó para impulsar una ideología neoliberal de “ruptura”, es decir eficiente y desmarcada de la estatización “falsamente liberal” de Jacques Chirac.

Sus principales líneas maestras consistían en flexibilizar el mercado laboral, reformar los regímenes especiales de los pensiones, modernizar la enseñanza universitaria, y reanimar el diálogo social. Entre todas estas prioridades nos centraremos en analizar tres grandes retos: la reestructuración de los poderes desconcentrados, la plena aplicación de la LOLF y la RGPP, la redefinición del diálogo social y la reconquista de la sociedad.

1.1.1. La plena aplicación de la LOLF y de la RGPP.

De manera muy destacada, la presidencia de Nicolas Sarkozy prefiguraba la resolución de numerosos dilemas, dentro de una República descentralizada más angustiada socialmente y localmente por el neoliberalismo francés y europeo.

La UE defendió voluntariamente una regionalización económica. En Francia esta voluntad se compaginaba con unas regiones coordinadoras del desarrollo económico territorial (noción de cabeza de fila y nuevos derechos regionales en materia de ayuda empresariales). Pero esta regionalización económica gala seguía caracterizándose esencialmente por su escasez de medios, fruto del comportamiento político del Estado central y de los departamentos (cláusula general de competencias), y demostrada por el Tribunal de cuentas⁵⁷¹.

De una forma casi similar a la gestión presupuestaria de Jean-Pierre Raffarin, Francia intentaba buscar unos equilibrios financieros que no dañasen en exceso las normas financieras de la Unión, el funcionamiento social del Estado y las necesidades económicas locales. Como aplicación existía un cierto grado de voluntarismo político para auditar la totalidad de los gastos la administración francesa ministerios por ministerios, utilizando la combinación de métodos públicos y privados que habían forjado el éxito del saneamiento financiero en Canadá (1994) y Gran Bretaña (1998, *Comprehensive spending reviews*). Este gran proceso estelar de auditoría se concretizaba con la RGPP (2007) y se completaba con la LOLF⁵⁷².

Destacadamente, este proceso de diagnóstico contable levantó diversas reservas que se podían discutir:

⁵⁷¹ Dominique Turpin, (2008): “Les nouvelles compétences des régions, *Actualité juridique du droit*”, pág. 1652. Según el Tribunal de cuentas en su informe del 28 de noviembre de 2007, este reconocimiento regional y esta escasez de medios facilitan el “chantaje a la localización” empresarial (pág. 39).

⁵⁷² Michel Bouvier, (2008): “La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l’Etat”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 330-333.

Cuadro 5.2: Los instrumentos de modernización de la gestión financiera en Francia

Instrumento n° 1: La LOLF (Loi d'orientation relative aux lois de finances).

Esta ley orgánica o “Constitución financiera”, reemplaza la ordenanza n° 59-2 del 2 de enero de 1959. La LOLF fue promulgada en 2001, y entró en vigor en 2006 .

La función de la LOLF consiste resolver carencias presupuestarias desde el ejecutivo, imponiendo en la gestión pública: la cultura de resultados y una mayor transparencia informativa presupuestaria hacia el Parlamento. De esta forma se disocia mejor las funciones del Estado y de sus estructuras, definiendo las misiones.

Normativas

Constitución de 1958 (artículo 47): El Parlamento vota los proyectos de ley de finanzas, el Parlamento y el Gobierno están asistidos de la *Cour des Comptes* para el control de la ejecución de las leyes de finanzas.

LOLF (artículo 48): institucionaliza el debate de orientación presupuestaria, para los parlamentarios que podrán cuestionar esta ley.

(artículo 50): En la deposición de la ley de finanzas, se presenta un informe sobre las perspectivas económicas, sociales y financieras, y las hipótesis en las cuales el gobierno se funda para los próximos 4 años.

(artículo 52): Impone al gobierno, un informe que determina el nivel de contribuciones obligatorias para los dos años siguientes.

(artículo 54): Elaboración del *Rapport Annuel de Performance* (Informe Anual de Resultado).

Instrumento n° 2: Revision générale des politiques publiques (RGPP, Revisión general de las políticas públicas)

Promotor: El Presidente de la República Nicolas Sarkozy, inaugura el 10 de junio de 2007, la RGPP para rebajar la deuda pública a 60% del PIB en 2012, realizando una auditoria sistemática de los gastos del Estado (Ministerios por ministerios, departamentos por departamentos etc...) tanto por inspecciones públicas como privadas.

Finalidad de esta auditoría:

- **La reforma del Estado** (análisis de los cambios de las misiones y estructuras del Estado, hacia una mayor simplificación organizacional)
- **La bajada de los gastos públicos**, garantizando un mejor uso del dinero público
- **La mejora de las políticas públicas**, imponiendo la cultura del resultado y mejorando los servicios para las empresas y ciudadanos. .

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones del *Ministère de l'Economie et des Finances*.

- 1) Esta metodología correspondía más bien a programas neoliberales anglosajones, que podían ser eficaces a corto plazo en materia de gestión de los gastos públicos. Específicamente, esta tendencia se tradujo posteriormente por una degradación del modelo social, que tuvo que ser refinanciado por los poderes públicos (ejemplo de la degradación del sistema de pensiones británico, bajo Tony Blair)⁵⁷³.
- 2) Esta política financiera pretendía acentuar la reforma del Estado territorial, transformando el nivel regional “*como el nivel de derecho común de pilotaje de las políticas públicas en los territorios*” afirmando la autoridad del Prefecto regional sobre el Prefecto departamental⁵⁷⁴. Fue sorprendente esta tendencia política, cuando la verdadera agrupación de poderes desconcentrados reside al nivel departamental y donde cohabita el concepto de cabeza de fila. Aquí yacía un riesgo de fortalecer un poder desconcentrado regional más influyente, y que competía con las funciones económicas regionales descentralizadas.
- 3) La implantación del RGPP no eximía al gobierno central bicéfalo de repensar la mejora de la República descentralizada, y sobre todo en reflexionar sobre las futuras misiones del Estado. Los gobernantes anteriores fueron testigos de las dificultades de absorción de las nuevas competencias locales. A lo que se añadió la perpetuación como la diversificación de malas prácticas estatales. En esta dirección encontramos la contractualización disfrazada en recortes de servicios públicos y en desinversiones estatales, la territorialización (desconcentración) de ciertas políticas públicas, o los problemas de gestión de los polos de competitividad⁵⁷⁵.

⁵⁷³ *Le Monde* 22.3.2005, “Le système des retraites britannique affronte une crise majeure”.

⁵⁷⁴ Michel Bouvier, “La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l’Etat”, *art.cit.*, pág. 333.

⁵⁷⁵ Respecto al desarrollo de los 71 polos de competitividad, varios peritajes se interrogaron sobre la continuidad financiera del Estado en el desarrollo y apoyo de estas actividades económicas regionales. Según la auditoria “consensualista”, “Evaluation des pôles de com-

Todas estas sumarias consideraciones se inscribirán en el análisis más profundo y a mayor plazo de la RGPP (el año 2012 por ser la fecha de las elecciones presidenciales, confirmará mejor el grado de alcance financiero y político en la reforma del Estado). Lo que se desprendía primeramente de este contexto, fue que las perspectivas financieras se anunciaban poco optimistas a raíz de la crisis económica mundial (véase Tabla 5.1).

Tabla 5.1: La evolución de las finanzas públicas en Francia desde 2005 (en % del PIB)

AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EL DE- FICIT PÚBLICO	2,9	2,3	2,7	3,4	7,5 a 8% *	7,5 a 8% *
LA DEU- DA PÚBLICA	66,4	63,7	63,8	68,1	73,9% *	83% *

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Insee (septiembre 2009). En * son las estimaciones del gobierno.

En la agenda política inicial de Nicolas Sarkozy se consideraba más prioritario relanzar la economía, que respetar los criterios financieros de la UE, y más urgente introducir una fiscalidad “verde”⁵⁷⁶. Mientras que las problemáticas descentralizadoras

petitivité” (BCG, CM International 18 juin 2008): “*El dispositivo de polos de competitividad parece suficientemente esperanzador para ser mantenido en sus grandes principios*” (pág.2). Como resultados iniciales destacaba tres tendencias:

- 39 polos han alcanzado las exigencias políticas de los polos de competitividad.
- 19 polos han realizados los objetivos de manera parcial, causado por diversas carencias (en materia de definición de estrategia o por el papel del equipo de animación).
- 13 polos deben ser reconfigurados en profundidad.

⁵⁷⁶ (ejemplo de la *taxe carbone* que grava el consumo de los hogares franceses de energías fósiles sobre una base de 17 euros por tonelada de emisión de CO₂).

pasarían en un segundo plano. Mientras tanto seguía en pie la degradación continua de las cuentas de la seguridad social, cuyo reformismo estatal volvería a estar cuestionado de nuevo por su grado de ineficiencia según diversidad de expertos e *think thanks*.

Tabla 5.2: La evolución del déficit de la seguridad social desde 2001

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Evolución del saldo anual del régimen general de la Seguridad Social (en mil millones de euros)	+1,2	-3,5	-10,2	-11,9	-11,6	-8,7	-9,5	-10,2	-24* (revisados)	-30*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Sécurité sociale* (en * las previsiones del gobierno)

1.1.2. La reestructuración de los poderes desconcentrados

Ahora más que nunca, Nicolas Sarkozy mostró una firme voluntad de promover un nuevo Estado territorial dentro de la RGPP. Esta postura tradujo una racionalización drástica de las direcciones, servicios o delegaciones territoriales que se inscribían en las misiones del Estado. Con menos estructuras administrativas, este Presidente pretendía dar más eficiencia a las políticas públicas locales, articulando mejor la actuación de los niveles administrativos regionales con los departamentales principalmente. De manera significativa, esta política marcó el reconocimiento del nivel regional como el “*el nivel de derecho común para poner en obra las políticas públi-*

cas y pilotar su adaptación a los territorios”⁵⁷⁷. Ante todo, esta reforma había que considerarla como un elemento destacado y a la vez complejo, que se redibujaba constantemente a la vez que se modificaba la descentralización desde 1982 (Pascal Combeau)⁵⁷⁸. En 1982 apareció la desconcentración horizontal que otorgaba poderes para los Prefectos de Región y de Departamento en todas las materias de intervención del Estado. Esta práctica rompía con la desconcentración vertical, ejercida anteriormente a nivel interministerial. A partir de 1992, esta desconcentración horizontal sufrió los efectos de la territorialización de las políticas públicas estatales a nivel local. Esta expresión implica dos consideraciones, un proyecto territorial del Estado y a la vez un agente local determinado que aplique estas políticas públicas. Desde 1992, y más aún con la dinamización de la RGPP (Nicolas Sarkozy) se había promovido la Región como el representante de la unidad territorial y como el marco de acción privilegiado de la desconcentración. La culminación de esta lógica se concretizaba con la nueva jerarquización prefectural, donde el Prefecto de Región conquista más misiones frente al Prefecto departamental. Sus nuevas responsabilidades son claves en el pilotaje de las políticas públicas, la reforma de los servicios desconcentrados y en la garantía de “la cohesión de la acción interministerial del Estado”.

En hechos más concretos, el impacto de la RGPP se centraba en la reorganización y la simplificación de los servicios desconcentrados (ejemplos de la racionalización de las subprefecturas). Básicamente, esto se realizaría mediante recortes en las dotaciones públicas y en los servicios públicos locales.

Al lado de estos cambios, Pascal Combeau consideraba como elemento relevante, la consolidación de la lógica de territorialización de la política nacional de sanidad pública. La ordenanza del 24 de abril 1996 creó las ARH, y cuya función consistía en aplicar políticas nacionales sanitarias hospitalarias – teniendo más en cuenta la necesidad de reducir la dispersión de todos los actores hospitalarios, – y en la mejora del servicio público hospitalario a nivel territorial. Siguiendo esta misma lógica de regionalización de la política nacional de sanidad pública, se creó las ARS

⁵⁷⁷ Documento del *Conseil de modernisation des politiques publiques*, “La réforme de l’administration territoriale de l’Etat” mercredi 11 juin 2008, págs. 2-3.

⁵⁷⁸ Pascal Combeau, (2010): “Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration”, *Revue française du droit administratif*, págs. 1011-1013.

en funcionamiento desde julio de 2010. Sus competencias territoriales en materia sanitaria se amplificaron de manera destacada. Esta reorganización concierna la medicina ambulatoria, social, y hospitalaria. Conjuntamente, los Prefectos de Región y departamentales perdían competencias como representantes de organismos desconcentrados sanitarios, y porque estos mismos organismos desaparecían (DRASS, DDASS). A pesar del debate doctrinal sobre la clasificación acerca de la tipología de desconcentración (superación de la desconcentración clásica, transversal, o interministerial, o la desconcentración vertical nueva), Didier Truchet destacó que esta territorialización era una lógica propia nacida en los años setenta, amplificada por la ley 21 de julio de 2009 HPST, *Hôpital, patients, santé et territoires* (Hospital, pacientes, sanidad y territorios). La política de sanidad pública es una competencia del Estado, que ha preferido territorializar sus competencias sanitarias. La territorialización viene justificada sobre la descentralización, porque “es una técnica original de respuesta local a unas problemáticas nacionales y de inflexión local de las políticas nacionales”.

En consecuencia, según el análisis de Didier Truchet (y respaldada por Pascal Combeau) se consideró que: “la territorialización es autónoma de la descentralización y la desconcentración, la territorialización es propia a la política de sanidad pública e encarna la especificidad de la administración sanitaria respecto a las otras administraciones. Además, la territorialización suponía la existencia de una persona moral, imposible en el marco de la política de desconcentración”⁵⁷⁹. Como prueba de ello, podemos observar todavía la existencia de estatutaria de tres funciones públicas, la general, la local y la hospitalaria.

Todos estos argumentos explican y delatan la imposibilidad política gala de descentralizar la sanidad pública gala (desde 1970 hasta Nicolas Sarkozy), refiriéndose a la complejidad de gestión, a lo que se añade un objetivo estatal de no acen-
tuar las desigualdades territoriales en materia de prestación de servicios públicos (ejemplo de servicios públicos hospitalarios) y su contrario que es la aplicación gene-

⁵⁷⁹ Pascal Combeau, “Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration”, *art.cit.*, pág. 1018.

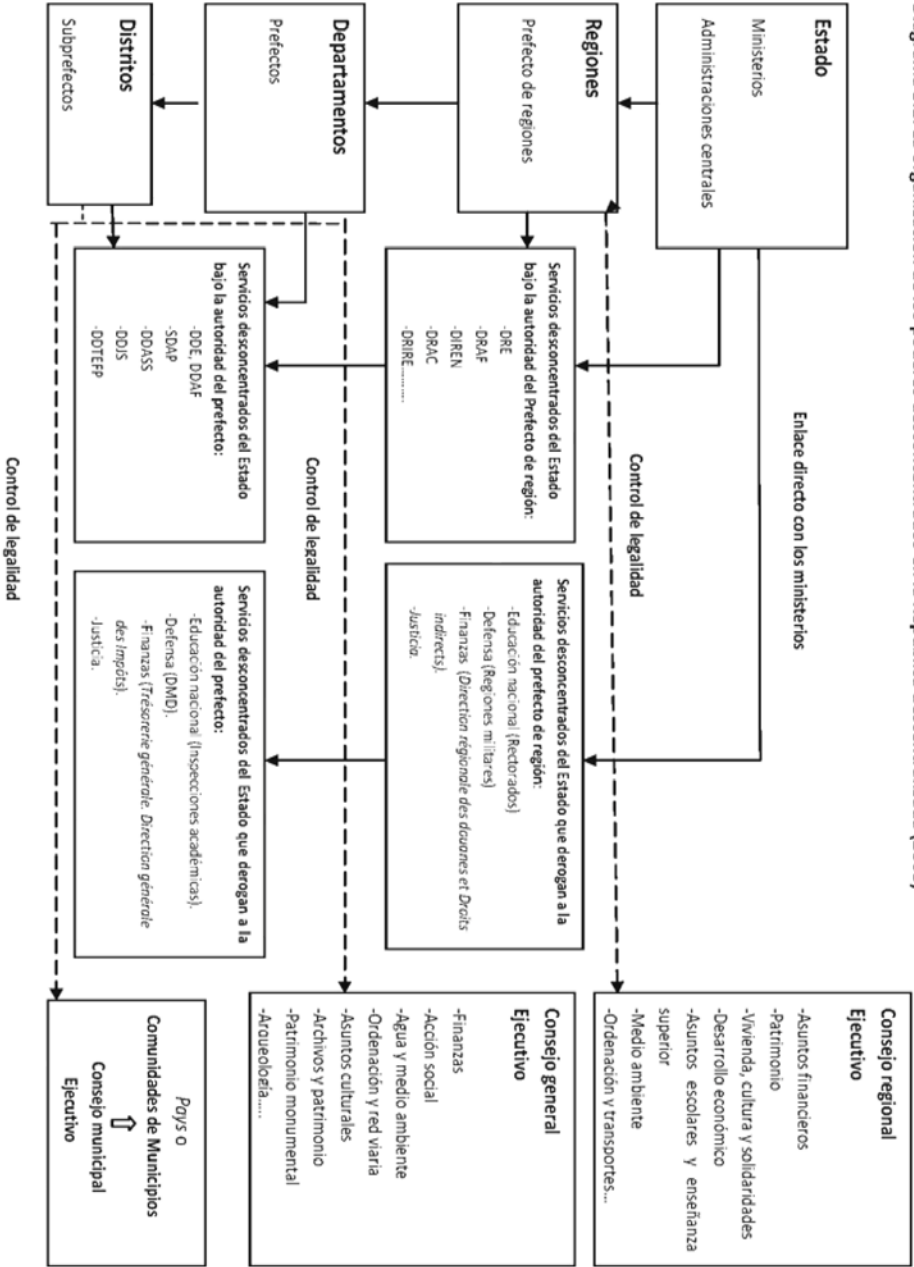
ral de la RGPP que también debe impactar en los servicios públicos territoriales (ejemplo del cierre y racionalización de los hospitales y otros servicios sanitarios).

Inspirándonos de estas observaciones doctrinales, hay que observar que el Estado de Nicolas Sarkozy perenniza a su manera un neojacobismo sofisticado, basado en la complejidad técnica de descentralizar la sanidad gala. Eso sí dentro de la conciliación de dos objetivos “contradictorios”, cuyos efectos privilegian la no atenuación de las desigualdades territoriales de este servicio público y una mejor eficiencia del dinero público. De algún modo esta orientación es sorprendente, porque tiende a reconocer cronológicamente la más o menos ineficiencia sanitaria de las políticas nacionales. De manera específica emergen los límites de la desconcentración sanitaria prefectoral, y se inventa un nuevo tipo “territorialización” de políticas sanitarias. Estas tres evoluciones demuestran un denominador común, la descentralización sanitaria sigue siendo inoportuna en todos los casos.

Al margen de estos cambios, hay que evocar el papel del Prefecto y su relación con los electos locales. Tradicionalmente, el papel del Prefecto (departamental y de región) era reconocible por sus dos tareas el control de legalidad de los actos de las colectividades locales y su papel de vigilancia en la aplicación de las leyes en los territorios. Además de ser el responsable de un conjunto de servicios desconcentrados, su papel se limita también a ser un interlocutor y enlace entre los ministerios y las colectividades territoriales.

Así pues, los nuevos cambios operados por el ejecutivo central coinciden con más retraso con el segundo proceso descentralizador – me refiero a la espera de la llegada del Presidente Nicolas Sarkozy – y sobre todo en un contexto de pérdida de influencia regional del UMP desde 2004 y más allá.

Diagrama 5.1: La organización de los poderes desconcentrados en la República descentralizada (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de Paul Dubrue (2003): *Réformer l'Etat pour réussir la décentralisation*, Le Cherche Midi, Paris.

Y esta circunstancia no pasa desapercibida en la ARF de Alain Rousset y Adrien Zeller. Característicamente, se había criticado de forma virulenta la presencia todavía de numerosos servicios desconcentrados que hipotecaban la visibilidad competencial de las regiones⁵⁸⁰. En este aspecto, Nicolas Sarkozy no se demostró insensible a esta realidad. Bajo esta presidencia se realizó una reestructuración de diversos servicios desconcentrados, utilizando la experimentación regional de ciertos servicios desconcentrados o fusionando directamente diversos servicios⁵⁸¹.

En hechos, Nicolas Sarkozy fusionó organismos desconcentrados en grandes estructuras (ejemplo ARS.), pero trayendo una cohabitación entre organismos desconcentrados con culturas administrativas diferentes. Como caso más singular, estaba el ejemplo de la DDE con *Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt* (Dirección departamental de la agricultura y de los bosques DDAF), cuya fusión se intitula DDEA (*Direction Departementale de l'Équipement et de l'Agriculture*, Dirección departamental del equipamiento y de la agricultura). La sinergia de ambas direcciones fusionadas podía existir en la puesta en común de los servicios de contabilidad, informática o gestión de personal. Sin embargo, la cultura “dialogante, pragmática y ecológica” de la ex DDAF era más difícilmente compatible con la lógica de gestión y construcción de carreteras más autoritaria de la ex DDE⁵⁸².

En definitiva, la política central en materia de desconcentración se resumía a un “ejercicio de equilibrismo”, que hacía visible en la forma un nuevo organigrama más simplificado para las colectividades territoriales, pero que preservaba más estas

⁵⁸⁰ Discours Adrien Zeller Congrès de ARF, Strasbourg, décembre 2007, Adrien Zeller denuncia la existencia en Estrasburgo “87 direcciones regionales de ministerios y delegaciones de organismos de agencias nacionales (...), es decir tres veces más administraciones de Estado en región que de ministerios!” y 3ème Congrès de l'ARF, Discours d'Alain Rousset, Strasbourg-Vendredi 7 décembre 2007.

⁵⁸¹ Como ejemplos podemos destacar:

-Las circulares (Circulaire du 11 mars 2008, sur les modalités de création des DDEA, Circulaire du 23 janvier 2008 sur la fusión DDE-DDAF).

-El decreto (Décret du 23 décembre 2006 relatif à la fusión DDE-DDAF).

⁵⁸² Localtis info 3.4.2008: “Mariage de raison entre directions départementales de l'équipement et de l'agriculture”, (www.localtis.info, vendredi 4 avril 2008).

mismas funciones. Con esta orientación desconcentradora limitada, los electos locales sobre todo regionales seguían siendo descontentos y reivindicativos.

Si bien es cierto que John Loughlin y Gerard Marcou habían descrito el Acto II como un proceso dual y paradójico. Un proceso discutido por su complejidad, y más favorable al Estado que a las colectividades territoriales. Como ejemplo, John Loughlin se desmarcaba del tópico jacobinismo francés arcaico, estimando que este nuevo Acto II de la descentralización permitía un nuevo jacobinismo “recompuesto”. Una nueva versión, donde el Estado consentía de manera asimétrica dar más protagonismo competencial a la gestión local, gracias al proceso de integración europea y la internalización de la economía⁵⁸³. Sin embargo, esta descentralización optimista debía tener en cuenta el diseño de la desconcentración para su correcta apreciación (Charlotte Halpern 2008).

En materia de desconcentración, Nicolas Sarkozy tuvo una visibilidad formal y una funcionalidad que no fue tan clara de interpretar. Este Presidente de la República defendía un mayor grado de centralismo político. Pero la fusión de diversos servicios desconcentrados, contraía el debate acerca de la reafirmación del Estado en los territorios. Como consecuencia directa estaba el potencial uso de los poderes desconcentrados por parte del ejecutivo central, cuyo fin intentaba obstaculizar las decisiones políticas regionales (Alain Rousset y ARF).

Por si fuera poco, la nueva desconcentración prefectoral y su impacto en los servicios desconcentrados no podían hacer olvidar la gran cuestión tabú de la reducción numérica de los funcionarios desconcentrados de forma sustancial.

La *Cour des comptes* bajo la presidencia de Philippe Seguin, ya había estigmatizado la incoherencia de una descentralización calificándola de normal en cuanto al aumento de funcionarios territoriales – debido a los masivos trasposos de competencias –, pero notado de forma sorprendente el ligero aumento de los funcionarios estatales pese a la pérdida de competencias. Para combatir estas tesis críticas, Nicolas

⁵⁸³ Charlotte Halpern, (2008): “Le “jacobinisme pluraliste”: une forme spécifique de recomposition du rôle de l’Etat”, *Pouvoirs Locaux*, núm .76, págs. 122-124.

Sarkosy aglomeró como norma general en la función pública, el no remplazo del 50% de los puestos de funcionarios, en el momento de su jubilación⁵⁸⁴.

Como hemos afirmado anteriormente, Nicolas Sarkozy se había destacado por su alto nivel de exigencia hacia el cuerpo prefectoral, reestructurando el organigrama y sus funciones dentro de un proyecto ya diseñado en 1992. El Primer ministro, François Fillon destacó esta transcendencia del pilotaje de las políticas públicas a nivel regional por su respectivo Prefecto⁵⁸⁵. Los Prefectos departamentales se encargaban de la puesta en marcha de estas políticas junto con los administrados de manera más cercana. El otro elemento destacable residía en un nuevo organigrama que remplazaba un centenar de entidades “cerradas”, gracias a 22 nuevos interlocutores. Bajo su mando se erigió un institución pluridisciplinar compuesto del cuerpo prefectoral y de los directores departamentales interministeriales.

Naturalmente, esta desconcentración levantó comentarios políticos sobre la posible instrumentalización de los máximos poderes desconcentrados, sobre todo para imponer medidas nacionales impopulares en los territorios (ejemplo de la RGPP que implica cierre de servicios públicos en las zonas rurales). Sin embargo, este planteamiento suscitó otro interrogante político sobre un supuesto papel “tutelar o perturbador” del Prefecto de Región – más allá del simple control de legalidad – sobre la acción económica y política de los Consejos regionales, en su mayoría socialistas (por ejemplo en la gestión de los fondos estructurales, la distribución de dotaciones etc...) ⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ Déclaration de M.Le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles-lundi 22 juin 2009. Disponible en:

<http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-5522.pdf>

⁵⁸⁵ Discours du Premier ministre François Fillon, “La réforme de l’administration territoriale de l’Etat: L’Etat en mouvement”, La Défense-Lundi 16 novembre 2009. Hôtel de Matignon. Disponible en:

https://videos.gouv.fr/sites/default/files/11.16_La_reforme_de_ladministration_territoriale_de_lEtat.pdf .

⁵⁸⁶ Al igual que Adrien Zeller (2002), Alain Rousset contesta regularmente el papel del sistema general de desconcentración que usurpa las competencias regionales en los territorios, *Regions Magazine* (2011): “Special propositions de l’ARF pour un Acte III”, pág. 3, documento extraído a partir de: www.regionsmagazine.com .

En esta materia, la reorganización prefectoral no implica cambios fundamentales para las regiones. Las regiones francesas siguen doblemente sin tener participación regional en la UE, y desvalorizadas en la gestión experimental de los fondos europeos con el artículo (artículo 72, Cristina Ares Castro-Conde)⁵⁸⁷. En Francia todavía preexiste entre los neojacobinistas la idea que “ninguna región europea gestiona exclusivamente los fondos europeos” (tesis de la cogestión entre Estado y Región)⁵⁸⁸. El Estado central continúa suplantando esta carencia de representación regional al nivel europeo mediante el Prefecto. Este alto funcionario supervisa el traslado de fondos europeos, como las dotaciones territoriales en la aplicación de los CPER.

Como otro elemento fundamental que nos interpela y que debería entrar en la reorganización de la desconcentración, estaría el delicado asunto de la compaginación del poder prefectoral en su función de control de legalidad dentro de la República descentralizada⁵⁸⁹. El nuevo artículo 72 aliena 6 de la Constitución pretende reducir la libertad de decisión del Prefecto de esta manera:

“En las entidades territoriales de la República, el representante del Estado, que lo es también de cada uno de los miembros del Gobierno, velará por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes”.

Desde el inicio del proceso descentralizador galo (Acto I), el Estado a través de su representante estatal (el Prefecto) ejerce un control administrativo de la actividad de las colectividades locales. En concreto, la acción del Prefecto está motivada por la necesidad de respetar las mismas reglas jurídicas en todo el territorio y preservar la llamada unidad de la República⁵⁹⁰. Este control de legalidad es inherente a la descen-

⁵⁸⁷ En este sentido: Cristina Ares Castro –Conde, (2010): *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 121;

⁵⁸⁸ *Le Monde* 24.4.2006, “Les fonds européens divisent les régions françaises et l’Etat” (Christian Estrosi ministro delegado a la Ordenación del Territorio cita la gestión del fondo europeo por parte del Estado español).

⁵⁸⁹ Bénédicte Fisher, (2007): “La réforme du contrôle de légalité et l’acte II de la décentralisation”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1793-1799.

⁵⁹⁰ Maurice Bourjol, (1988): “L’Administration préfectorale face à la décentralisation”, Jean Paul Costa (dir.) Yves Jegouzo, *L’administration française face aux défis de la décentralisation*, Paris, Les Editions STH, pág. 67. Esta presencia de la desconcentración como corolario

tralización francesa, y se fortalece con el Acto II (artículo 72) mediante la presencia todavía de dos tipos de control.

La primera modalidad atribuye una competencia obligatoria del Prefecto en el control de los actos presupuestarios de las colectividades territoriales. En caso de irregularidades presupuestarias, esta autoridad tiene la obligación de dirigirse a la *Chambre régionale comptes* (Cámara regional de cuentas). Mientras que la segunda forma de control de legalidad concierna los actos administrativos locales, donde el Prefecto tiene una competencia discrecional para solicitar el *Tribunal Administratif* (Tribunal administrativo).

En otro orden, diversos informes recalcaron “un empobrecimiento” del control de legalidad, marcado por la doble actuación del Prefecto⁵⁹¹. Por un lado, el Prefecto tiene una función de control de la actividad de las colectividades territoriales, y por otro es un actor clave que se relaciona con los electos locales para promocionar políticas territoriales o informar los electos locales (papel de las Prefecturas).

Con estos análisis se enfatizó sobre todo la responsabilidad del Prefecto que prefiere ejercer una labor “de concertación” con los electos locales. El Prefecto privilegia más el diálogo con los electos locales, que la propia confrontación judicial en un asunto preciso, porque por detrás existen otros litigios o asuntos territoriales que precisan unas buenas relaciones entre ambos. En estos casos, el Prefecto es más o menos sensible a la notoriedad pública de sus interlocutores, que puede desacreditar su acción en caso de fracaso de su recurso, o por la inejecución de una decisión de justicia debida a un control de legalidad *a posteriori*, y el atascamiento judicial de las jurisdicciones administrativas.

Por lo tanto, estas constataciones muestran la naturaleza ambigua de un Prefecto que favoreció al parecer más el abuso local del principio de libre administración

de la descentralización, se explica también: por la necesidad de “humanizar” para los ciudadanos la presencia del Estado -juzgada de omnipresente-en los territorios.

⁵⁹¹ “Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, XIXe rapport, Années 2001, 2002, 2003”, Direction générale des collectivités locales.

de las colectividades locales, por encima de la indivisibilidad de la República. Únicamente, el Prefecto utiliza de forma discrecional el *déféré préfectoral* en caso de violaciones graves indiscutibles por la justicia administrativa (en materia de urbanismo, contratos públicos, delegación de servicios públicos o función pública territorial).

En esta dirección, el Acto II no rompía fundamentalmente con la cultura de la desconcentración, puesto que incluía todavía una labor prefectoral importante. Solamente, el Prefecto perdió protagonismo territorial en materia sanitaria (ejemplo de la implantación de la ARS).

Más concretamente, el Prefecto de Región y el nuevo subordinado Prefecto departamental debían prestar más atención en la aplicación de las políticas públicas territoriales (cultura de resultados y RGPP), la política de seguridad, el control de legalidad recentrado o la reforma de los servicios desconcentrados⁵⁹².

Esta conjunción de metas simultáneas – de control de legalidad y de actor clave de la actividad territorial –, conllevaba el riesgo de una deterioración progresiva de la función prefectoral. Más que la jerarquización funcional entre el Prefecto de Región y del Departamento, es la ausencia de separación nítida de estas tareas y la falta de medios prefectorales que cuestionan la credibilidad de esta voluntad política. En efecto, el proyecto originario de Nicolas Sarkozy consistía en reducir discretamente el número de subprefectos, cuando estos cargos participan a este control de legalidad, y a misiones de consejos para los territorios regionales⁵⁹³.

En otra vertiente, hay que tener en cuenta la realidad administrativa con la difícil renovación de la función prefectoral. Sobre todo encontramos el aumento de los actos reglamentarios locales (Acto II de la descentralización) – imposibles de controlar todos –, la reducción sensible de los servicios desconcentrados en los territorios, o

⁵⁹² Fabrice Robert, “Les préfets au cœur de la réforme financière de l’Etat”, *art.cit.*, págs. 46-51 (ejemplo del papel del Prefecto como supervisor del presupuesto del Estado en los territorios a raíz de la aplicación de la LOLF).

⁵⁹³ Según el orden gubernativo (arrêté ministériel 20 mai 2008 publié au Journal officiel le 25 juin 2008) se describe el reemplazo de 115 subprefectos sobre 245 por consejeros de administración.

la dificultad de articular la acción económica prefectoral con las necesidades regionales empresariales más dinámicas (aplicación ejemplo SRDE).

1.1.3. La redefinición del diálogo social y la reconquista gubernamental de la sociedad

Como segundo eje reformista presidencial se situaba el impulso de la reforma de la democracia social, cuyo sistema se deterioró a partir de 1997 y 1999 con la inscripción legislativa y financiera del mecanismo de las 35 horas. Esta reforma creó fuertes tensiones entre la ministra del Empleo Martine Aubry y la patronal dirigida por Jean Gandois ⁵⁹⁴. El sociólogo Laurent Duclos estigmatizó las deficiencias del sistema paritario en materia de deliberación y de concertación entre el Estado y los agentes sociales.

De este clima, se desprendía la necesidad por parte del gobierno central de erosionar la influencia negativa de algunos sindicatos mayoritarios – demasiados conflictivos en las reformas –, atacándose a dos puntos débiles del sindicalismo francés. La financiación pública opaca de las centrales sindicales, y su corolario que es la inadecuada catalogación legal histórica de los sindicatos más representativos (*arrêté de 1966*), en detrimento de los sindicatos autónomos más democráticos (informe Raphaël Hadas-Lebel, 2006) ⁵⁹⁵.

Básicamente, la presidencia de Nicolas Sarkozy intentó renovar la negociación social de manera más pragmática, insistiendo en la idea que este éxito residía en “en la determinación y el diálogo”. Por esta razón, Nicolas Sarkozy promovió el “agenda social compartido”, cuya filosofía abarcaba dos alternativas ⁵⁹⁶. La primera opción consistía en dejar los agentes sociales negociar entre ellos con una fecha límite sobre temas sociales. La segunda alternativa tras previo acuerdo patronal-sindical implica-

⁵⁹⁴ *Le Monde* 18.5.2004, “l’Etat doit redefinir les conditions de la démocratie sociale” (entrevista de Laurent Duclos sociologue).

⁵⁹⁵ Raphaël Hadas-Lebel, (2006): *Pour un dialogue efficace et légitime: Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales. Rapport au Premier ministre.*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000364/0000.pdf>.

⁵⁹⁶ Tribune de M.Le Président de la République, publiée dans “Le Monde” du 19 avril 2008, “Pour des syndicats forts”. Documento extraído a partir de: www.elysee.fr.

ba la entrada del Estado para solucionar temas y conflictos sociales de importancia. Desde esta estrategia, Nicolas Sarkozy querría responsabilizar los sindicatos sobre sus “malas prácticas”. Como punto de debate estaba el desinterés sindical por dinamizar el diálogo social en las PME.

Aunque estas medidas iban en un buen sentido, estas orientaciones no podían tampoco centrarse exclusivamente en moralizar las funciones sindicales. También, este proceso tenía que corregir ciertas disfunciones importantes de la patronal francesa (ejemplo del escándalo patronal IUMN *Union des Industries Metalurgiques, Unión de las industrias metalúrgicas*)⁵⁹⁷.

A través de la reestructuración de los poderes desconcentrados o de la renovación del diálogo social, Nicolas Sarkozy no escatimó esfuerzos para promover un reformismo intensivo multidireccional. En cualquier caso, la tarea presidencial fue más difícil de lo previsto con un reformismo que no seducía una sociedad desencantada tras un año de mandato. En este sentido y a pesar de la diferencia de contextos, Nicolas Sarkozy no se diferenciaba mucho de sus predecesores que sean François Mitterrand o Jacques Chirac⁵⁹⁸. De esta evolución histórica casi similar, debemos intentar encontrar algunas explicaciones sobre este desamor popular hacia la acción del Presidente de la República.

Como elemento de respuesta podemos centrarnos en la acción política presidencial, destacando la existencia de políticas incoherentes o ineficientes, así como la no resolución de problemáticas anteriores o nuevas. Anteriormente, hemos reiterado que la obra descentralizadora iniciada por Jean -Pierre Raffarin dejaba muchos asuntos sin resolver (ejemplo de la reforma inexistente de la fiscalidad local). Lo que sigue en pie y que no rompe con la tradición presidencial de la V República (Mitte-

⁵⁹⁷ *Le Monde* 4.3.2008, “Laurence Parisot, la présidente du Medef, s’attaque à la forteresse UIMM”. La IUMN es la rama más influyente del MEDEF de la industria metalúrgica (“escándalo IUMN”), cuya actitud estuvo entorpeciendo el labor de la presidenta Laurence Parisot. El gobierno galo apoyó esta dirigente patronal, porque consideraba imprescindible actualizar la gestión patronal, para rebajar las críticas anticapitalistas, sindicales y sociales.

⁵⁹⁸ TNS-Sofres: “Côtes de popularité des Présidents et Premiers ministres 1978-2008” y “Côte de confiance-Nicolas Sarkozy” (ejemplo del dato de mayo de 2008 donde Nicolas Sarkozy alcanza un nivel de desconfianza en un 66%). Datos disponibles a partir de: www.tns-sofres.com.

rand, Chirac), es el rechazo contundente por las ideas federalistas, prefigurados por Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, (1835)⁵⁹⁹.

Correspondientemente, Nicolas Sarkozy no se mostró muy entusiasta por la descentralización (programa presidencial de 2007, véase cuadro 5.3). Solamente, este dirigente se negó a suprimir tajantemente los departamentos.

Así pues, los franceses reprobaron su acción no por su tibieza descentralizadora, sino más bien por aportar pocas soluciones en materia socioeconómica lo que explicaba su descenso de popularidad (solamente 37 % de satisfechos en marzo 2008)⁶⁰⁰. La deterioración del poder adquisitivo en las clases más modestas y los beneficios fiscales otorgados por el gobierno a las categorías superiores han motivado este descontento.

Por otra parte, el proyecto político descentralizador no sufrió fundamentalmente una oposición mayoritaria de los franceses, sino más bien una confusión social sobre las competencias locales actuales y futuras. De manera significativa, los franceses reivindicaban una descentralización más equilibrada (Béatrice Roy, 2005)⁶⁰¹. Las regiones debían privilegiar el desarrollo económico (36%) y el aprendizaje con la formación profesional (34%), pero que preservará las escalas departamentales y municipales. También estuvo muy extendido en la opinión pública gala la existencia de fuertes desigualdades al nivel regional et subnacional, y que el proyecto descentralizador se convertía en una oportunidad política de relanzar la presión fiscal. Dentro de esta realidad, hay una progresiva adhesión social para que la Región aumente su presión fiscal. Bajo esta forma, estos Consejos regionales pueden hacer frente a sus competencias y compensar su escasez de medios, tesis que se comprobó con las elecciones regionales de 2004 y 2010. Con la presidencia de Nicolas Sarkozy, este esquema anterior no ha variado de forma substancial. Los franceses aprecian cada vez más la labor de los electos locales, eso sí sin distinciones. Pero lo que se acentúa de manera notable, es la desconfianza gala hacia la gestión económica y social em-

⁵⁹⁹, Olivier Beaud, "Federalismo y federación en Francia: ¿historia de un concepto impensable?" *art.cit.*, pág. 50, Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, *op.cit.*, .

⁶⁰⁰ Baromètre mensuel, *Journal du Dimanche* 23.3.2008 .

⁶⁰¹ Béatrice Roy, (2005): "7.Le baromètre du fait régional", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 511-516.

prendida por el Estado con Nicolas Sarkozy. En los comienzos del Acto II, Laurent Fabius (2003) enfatizó: que la descentralización UMP era “un engaño estatal” para reducir drásticamente numerosos servicios públicos en los territorios. Con la RGPP, no se ha desmentido políticamente y socialmente esta realidad, si observamos idénticamente las voces críticas del conjunto de asociaciones de electos locales y por diversas organizaciones sindicales posteriormente⁶⁰².

Dentro de estas inquietudes sociales, se sumaron las dificultades de traducir unas reformas estatales, sin levantar tensiones con la Comisión Europea y los electos locales galos. La Comisaría de Economía y finanzas de la Unión (Joaquín Almunia mayo 2008) volvió a amenazar Francia de abrir un expediente sancionador sobre el incumplimiento de los criterios financieros del euro. En otro terreno, desde el mes de julio de 2008 los dirigentes franceses presidieron la Unión alabando su reencuentro europeísta (aprobación del Tratado Europeo simplificado y relanza de la cooperación euromediterránea)⁶⁰³.

De esta confrontación de puntos de vista entre el Estado galo y la Unión, se podría pensar que la resolución de estas problemáticas se condicionaría en último lugar la buena marcha de la descentralización gala.

El propio gobierno de François Fillon reconoció sinceramente serias dificultades para reducir los gastos públicos. Pero este Primer ministro apuntó de manera más discutible, la responsabilidad de los electos locales en el crecimiento del déficit público, matizando que las colectividades territoriales no tienen suficiente “capacidad

⁶⁰² En esta línea destacamos, Laurent Fabius, (2003): “Quand la démocratie territoriale retrouve l’inspiration d’une vraie décentralisation”, *La lettre de l’Institut François Mitterrand*, núm. 6 (disponible en: www.mitterrand.org/spip.php?article89; y *Le livre noir de la RGPP*, Force Ouvrière, avril 2011 (disponible en: www.force-ouvriere.fr/page_principal/service-public/pdf/livre_noir_RGPP.pdf) .

⁶⁰³ En este sentido podemos destacar la celebración de la cumbre euromediterránea bajo la presidencia francesa de la UE: “*Sommet de Paris pour la Méditerranée*, Paris, 13 juillet 2008”.

de autofinanciación”⁶⁰⁴. De todos modos, estas acusaciones gubernamentales no consiguieron apaciguar el descontento de la mayoría de los electos locales, que debían soportar una vez más una gran variedad de obligaciones y de desinversiones estatales, y todo esto gracias al inadecuado sistema de finanzas locales⁶⁰⁵. A su favor, la mayoría de las colectividades locales explicitaron ante sus administrados su contribución concreta. Como ejemplos encontramos: la ANRU, *Agence Nationale pour la Renovation Urbaine* (Agencia nacional para la renovación urbana), los transportes colectivos, la diversidad de prestaciones sociales (RMI, APA..) o el *Grenelle de L’environnement* (2007).

En materia de servicios públicos, los responsables locales reivindicaban unas prestaciones públicas básicas, que no acelerasen más la desertificación rural (ejemplos de la reforma de la carta judicial y militar, y de las pequeñas estructuras hospitalarias). Y por último, las colectividades locales reiteraban antes sus administrados: que son ellas “las responsables principales de la modernización de los equipamientos públicos”, y por esta razón el Estado no puede castigar los entes locales con restricciones financieras que afectarían finalmente al desarrollo económico.

Con la no resolución sensible del déficit público al nivel de la UE, y el estancamiento del impulso a la descentralización, esto consolidaría más aún el grado de impopularidad Nicolas Sarkozy por su escasa eficiencia reformista.

Ante la gran dificultad presidencial de revertir este grado de impopularidad – principalmente por su limitada gestión económica –, la presidencia intentó impulsar otras reformas. Como otra preocupación recurrente y sensible reclamada por la sociedad francesa se encontraba la revitalización de su democracia al nivel institucional.

⁶⁰⁴ Declaraciones del ministro de Presupuesto, Eric Woerth en la emisora RTL, 28.3.2008 y confirmada por “Premières tendances 2007 des finances locales” noviembre 2007.

⁶⁰⁵ Congreso 91 AMF de noviembre 2008 y sondeo confirmativo de IFOP pour l’AMF “Nouveau mandat: nouveaux défis”, noviembre 2008. Aquí, los alcaldes se quejaron por las reformas estatales en materia de educación, cuyo impacto creaba nuevas obligaciones para los pequeños ediles que tenían que garantizar un servicio mínimo.

1.2. La renovación institucional y la problemática de la diarquía

Anteriormente, hemos observado que la presidencia Nicolas Sarkozy intentaba desmarcarse de sus antecesores, tanto en la forma como en el fondo. A pesar de algunas líneas claras de su reformismo (saneamiento público de la finanzas públicas), subsiste dudas legítimas sobre las otras caras de su reformismo. Esta tendencia se destacaba particularmente en las encuestas de opinión y a partir de los escrutinios electorales.

Tras los resultados municipales de 2008, el ejecutivo bicéfalo UMP volvió a sufrir una importante derrota electoral como en 2004, pero en un contexto diferente⁶⁰⁶. Particularmente, este contexto fue eclipsado sobre todo por el encarecimiento del precio de la vivienda, de las prestaciones sanitarias (franquicias médicas) y de los bienes de consumo alimentarios. Esta extensión de esta degradación socioeconómica facilitó la victoria del PS. En términos de resultados, el PS acentuó su presencia en las grandes ciudades de más de 100.000 habitantes⁶⁰⁷. Mantuvo sus catorce grandes ciudades sumando ocho nuevas alcaldías. Mientras que la derecha UMP conservó difícilmente los resultados de 2001 en las grandes ciudades, y no consiguió revertir esta tendencia en otros niveles municipales.

Desde la sede gubernamental, la estrategia Fillon-Sarkosy intentó minimizar la posible instrumentación partidista de un escrutinio municipal, que se convertía en el primer voto sanción contra la política nacional. En esta dirección, François Fillon volvió a insistir recalcando la necesidad de acentuar las reformas (en el sentido del pleno empleo y en el aumento del poder adquisitivo)⁶⁰⁸.

⁶⁰⁶ Datos socioeconómicos relativamente mejores: con una bajada del nivel del paro, una reducción del número de Rmistas (subsido de personas desempleadas) del 8% en 2007, y un descenso del déficit de la seguridad social. Datos extraídos a partir del INSEE: www.insee.fr.

⁶⁰⁷ Datos: del *Ministère de l'Intérieur*. Résultats 1er et 2 e tours, Municipales 9/16 mars 2008.

⁶⁰⁸ Intervention du Premier Ministre 16.03.2008, Second tour des élections municipales.

En otra perspectiva, la alta tasa de abstención (35%) y la evolución zigzagueante del electorado – que vota mayoritariamente conservador en las presidenciales e izquierda (municipales y regionales) desde la era de Jacques Chirac –, hicieron resurgir el debate recurrente, relativo al desamor profundo de los franceses por la acción política considerada como insuficientemente reformista.

Desde los finales de los ochenta, hay una deterioración progresiva de las relaciones entre los representantes nacionales y los ciudadanos. Con Nicolas Sarkozy, el hiperpresidencialismo de su régimen fomentó la incompreensión social de su reformismo junto con la exposición mediática de su vida privada (creación del neologismo *le starkosysme*)⁶⁰⁹.

Con este resultado electoral desfavorable se anticiparía el retorno de Nicolas Sarkozy a un mayor activismo presidencial, marcado por una fuerte aceleración de las reformas. Dentro de esta estrategia de reconquista social, Nicolas Sarkozy proyectó una nueva reforma constitucional más centrada en la modernización de las principales instituciones. Tratándose de la reforma de las instituciones existían algunas dudas sobre la aportación real de estas innovaciones. Anteriormente, la constitucionalización de la República descentralizada permitió una cierta instrumentalización de la democracia participativa local para aminorar la crisis de representación política a nivel nacional. Tras la evocación anterior de la reflexión del Comité Balladur, se procedió a una nueva revisión constitucional (21 de julio de 2008).

Esta vigésima cuarta revisión constitucional se apoyó en tres pilares fundamentales: la revalorización funcional del papel del Parlamento, la renovación de la modalidad del ejercicio del ejecutivo y la ampliación de los derechos de los ciudadanos.

⁶⁰⁹ Olivier Duhamel y Michel Field (2008): *Le starkozysme*, Seuil, Paris.

Cuadro 5.3: Las principales novedades constitucionales del 21 de julio de 2008

1. La revalorización funcional del Parlamento

- El control del orden del día se comparte entre el Gobierno y el Parlamento (artículo 23)
- El Parlamento dispone de un derecho de veto sobre las nominaciones más importantes del jefe de Estado. Este podrá pronunciarse en contra con la reunión de 3/5 de escaños en comisión
- El presidente de una asamblea puede declarar una enmienda improcedente
- Se mantiene la ratificación por referéndum por toda nueva adhesión a la Unión Europea, excepto si una mayoría de 3/5, en cada asamblea, requiere al presidente de la República, quien puede optar o bien a un referéndum o bien a una ratificación parlamentaria con una mayoría de 3/5 (artículo 44).

2. La renovación del poder ejecutivo

- El jefe de Estado está autorizado a expresarse ante los parlamentarios reunidos en Congreso. “Su declaración puede dar lugar, fuera de su presencia, a un debate que no hace el objeto de ningún voto” (artículo 18).
- El derecho de gracia o indulto colectivo del presidente de la República desaparece, mientras que este derecho individual permanece (artículo 7).
- El recurso al artículo 49.3 queda limitado a los presupuestos del Estado, de la Seguridad social y a “otro texto por sesión”.
- Mayor control del ejercicio del poder estipulado en el artículo 16. Después de 30 días de ejercicio de poderes excepcionales conferidos al Presidente de la República, el Consejo constitucional puede ser solicitado por el presidente de la Asamblea nacional, el presidente del Senado, o por 60 diputados o 60 senadores para verificar que las condiciones de aplicación del artículo 16 están bien reunidas.
- El Consejo Superior de la Magistratura (CSM) no será más presidido por el Presidente de la República.
- En caso de utilización de las fuerzas armadas, el Gobierno tendrá que informar el Parlamento en un plazo de 30 días. También el gobierno deberá solicitar una autorización del Parlamento en caso de prolongación “cuando la duración de la intervención exceda cuatro meses” (artículo 13).

3. La ampliación de los derechos de los ciudadanos

- Un defensor de los derechos será nombrado por 6 años por el jefe del Estado. Su misión consistirá en recoger las quejas de las personas que se estiman lesionadas por un servicio público (Título XI bis).
- Cualquier ciudadano podrá recurrir ante el Consejo constitucional, tras haber pasado el filtro del Consejo de Estado o de la Corte de casación (artículo 61.1).
- Un referéndum de iniciativa popular podrá ser organizado a través de 1/5 de los miembros del Parlamento, y apoyado por 1/10 de los electores inscritos en las listas electorales (artículo 4).
- “Las lenguas regionales pertenecen al patrimonio de Francia” (artículo 75).
- “La ley favorece el igual acceso a las mujeres y a los hombres (...) en las responsabilidades profesionales y sociales” (artículo 1)

Fuente: propia elaborada a partir del portal del gobierno francés (www.gouvernement.fr y del www.conseil-constitutionnel.fr).

En esta concretización, Nicolas Sarkozy se destacó por su voluntarismo por incrementar los poderes del Parlamento en su función de control del ejecutivo, en materias que afectan la gestión de las situaciones de crisis (artículo 16), la nominación de altos cargos, la utilización reducida del artículo 49-3, o en el seguimiento de la aplicación de las medidas gubernamentales en materia financiera y europea.

En otro frente, el gobierno UMP promocionó nuevos derechos para los ciudadanos como la instauración de un modelo europeo de un Defensor de derechos (individuales y libertades fundamentales) o la posibilidad ante el ciudadano de recurrir ante el Consejo superior de la magistratura sobre los disfunciones judiciales. En estos puntos y dependiendo posteriormente de la elaboración legislativa orgánica, se puede afirmar de forma similar a la argumentación del constitucionalista Guy Carcassonne y Bertrand Mathieu que este texto es “un progreso substancial” para el Parlamento en su función de control⁶¹⁰. Esta revisión constitucional es de envergadura porque modi-

⁶¹⁰ *Le Figaro* 18.07.2008, entrevista de Guy Carcassonne profesor de derecho constitucional en Paris X y antiguo miembro del Comité Balladur. (www.lefigaro.fr) y Bertrand Mathieu,

fica numerosas disposiciones constitucionales (delimitación del poder presidencial ante el Parlamento, y mayor influencia de las instituciones jurisdiccionales) sin tocar la naturaleza de las instituciones (preeminencia del Presidente de la República).

Desde otra perspectiva, las mayores críticas a este proyecto constitucional procedían del PS, que veía sobre todo la reafirmación posible de “una mayor hiperpresidencia” y la perpetuación de algunas disfunciones actuales como es el caso de la no renovación de la institución senatorial. En este perímetro, Robert Badinter destacaba sobre todo un serio incremento de la influencia presidencial ante el Parlamento, en particular cuando se reunía directamente con los parlamentarios en Congreso, y se presentase como el jefe real de la mayoría presidencial⁶¹¹.

Dejando al margen estas reflexiones, Nicolas Sarkozy supo primeramente teñir una Constitución gaullista en una forma más parlamentaria. Por otra parte, este dirigente recuperó planteamientos parlamentarios de izquierda (adhesión minoritaria, pero sonada del socialista Jack Lang y profesor de derecho), y convenciendo de manera positiva la sociedad⁶¹².

En el terreno del desarrollo de las colectividades territoriales, la aportación fue minimalista. Nicolas Sarkozy promovió simbólicamente la incorporación de las lenguas regionales en el patrimonio de Francia (artículo 75), y otras medidas fuera de la metrópoli.

Ahora bien, desde nuestro juicio esta situación postuló un siguiente interrogante relativo a la articulación de dos procesos.

(2008): “Transformer la Ve République sans la trahir”, *Actualité juridique du droit administratif*, pág. 1858.

⁶¹¹ *Le Monde* 19.07.2008, “Non a l’hyperprésidence, par Robert Badinter”.

⁶¹² Sondeo IFOP publicado el domingo 20.7.2008 en el *Journal du Dimanche*, que destacó una aprobación notable de la revisión en diversos puntos: un 89% de los franceses valoraba la autorización del Parlamento para prolongar operaciones militares en el extranjero, la posibilidad de recurrir ante el Consejo constitucional (86%) o de intervenir en la celebración de un referéndum de iniciativa popular (86%). En este mismo sentido se juntaba el plebiscito de los simpatizantes socialistas (87 a 93%) por esta revisión que superó el apoyo de los militantes del UMP (73 a 87%).

En un primer momento hemos destacado que la revisión chiraquiana, que implantó formalmente la constitucionalización de la descentralización, ignoraba paradójicamente la reforma de las instituciones públicas.

En un segundo tiempo se encontró la revisión institucional sarkosysta – más parlamentaria y centrada en el equilibrio financiero – , pero que seguía posponiendo continuamente las grandes debates no resueltos por la segunda descentralización.

Como grandes interrogantes restantes, continuaban en pie la corrección funcional de la repartición de competencias en el seno de la diarquía entre Nicolas Sarkozy y su Primer ministro. En este aspecto la reforma de las instituciones no aportó nada nuevo. El cargo del Primer ministro – a pesar de las reflexiones de la Comisión de Edouard Balladur sobre su eventual desaparición o racionalización –, subsistía constitucionalmente. En su traducción política, Nicolas Sarkozy se destacó principalmente por su “hiperpresidencialismo invasor” sobre la actividad gubernamental de François Fillon. En este terreno podemos destacar algunas discrepancias puntuales. Como ejemplo estuvo la creación de una tasa ecológica sobre las emisiones de CO₂, “*taxe carbone*”, septiembre de 2009). De nuevo la opinión pública contemplaba una escasa claridad reformista de la diarquía.

1.3. La reforma de la carta territorial francesa

Primeramente, la voluntad política en el seno de la diarquía, pensaba estancar la descentralización, para volver nuevamente en el orden del día presidencial a partir de 2008.

1.3.1. El estancamiento inicial de la descentralización

Durante la campaña electoral de Nicolas Sarkozy, el tema de la descentralización fue suplantado por la preocupación de la relanza del crecimiento económico. Esta constatación originó la preocupación de diversas asociaciones de electos locales

que interpellaron este candidato presidencial sobre la continuación de este proceso, y en particular sobre el futuro de las finanzas locales⁶¹³.

Al llegar al Eliseo, Nicolas Sarkozy transmitió el mismo entusiasmo que tenía cuando era ministro del Interior acerca del Acto II afirmando: “la dificultad cultural de descentralizar en Francia”, debido al papel central de Paris en la construcción de la nación francesa⁶¹⁴. En concreto, el Presidente recordó de esta manera la especificidad histórica francesa:

**“Hay en la preeminencia de Paris alguna cosa que no depende solamente de la voluntad humana pero que es consubstancial a la manera en que Francia se construyó.
Es la razón por la cual la descentralización de nuestro país es tan difícil en cumplirse y la razón por la cual ella no puede ser que la desembocadura de una verdadera revolución cultural y no simplemente de una reforma administrativa y política.
Es la razón por la cual desde hace mucho tiempo las relaciones entre Paris y el Estado son tan complicadas”.**

Al borde de esta constatación histórica política, este quinquenio constituía una buena ocasión para establecer mejor los primeros balances del Acto II (polos de competitividad en el segundo semestre 2008, políticas contractuales Estado- Región, proyectos de experimentación, evolución del principio de autonomía financiera etc....) y de contemplar las principales disfunciones de la descentralización.

Contrariamente a este hecho, el ejecutivo Sarkozy-Fillon apostó como prioritario la corrección legislativa de los diferentes dispositivos financieros en materia de empleo, cuya naturaleza es compleja y costosa (35 Horas, final de los CNE *Contrat Nouvel Emploi* (Contratos nuevos empleos). Mientras que la situación financiera gala

⁶¹³ Interpelación de Nicolas Sarkozy a través de un cuestionario de la ARF sobre sus intenciones descentralizadoras: www.arf.asso.fr/index.php/actualites/articles/decentralisation_4_candidats_a_l_election_presidentielle_ont_repondu_au_questionnaire_de_l_arf.

⁶¹⁴ Intervention de M.Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l’occasion de la réception donnée en son honneur à l’Hôtel de ville de Paris, le jeudi 24 mai 2007:
*“Il y a dans la prééminence de Paris quelque chose qui ne dépend pas seulement de la volonté humaine mais qui est consubstantiel à la façon dont la France s’est construite.
C’est la raison pour laquelle la décentralisation dans notre pays est si difficile à accomplir et la raison pour laquelle elle ne peut être que l’aboutissement d’une véritable révolution culturelle et pas simplement d’une réforme administrative et politique.
C’est la raison pour laquelle aussi depuis longtemps les rapports entre Paris et l’Etat sont aussi compliqués”.*

seguía siendo crítica, lo que pronosticaba una reducción de los márgenes de manobra para relanzar otras políticas públicas. Las intervenciones públicas del Primer Ministro François Fillon –sobre la “quiebra” del sistema financiero y de gobernación–, eran muy claras y poco optimistas, y fueron confirmadas por el presidente del BCE, Jean Claude Trichet y ratificadas por Nicolas Sarkozy⁶¹⁵.

En consecuencia, los siguientes presupuestos estarían enmarcados para racionalizar las aportaciones Estatales a las colectividades locales (ejemplo de la reducción de la DSU), y frenar el proceso del Acto II. De esta forma no se crearía más gastos públicos innecesarios para las colectividades locales, pretextando la escasez de evaluaciones y la multiplicidad de reformas sucesivas⁶¹⁶. Aún quedaban en el aire algunos retoques puntuales que podían afectar algunos impuestos locales (TP y TIPP) y ser compensados a favor de las colectividades locales.

También, algunas adaptaciones ministeriales intentarían mejorar la talla crítica y la lectura del sistema mancomunitario, insinuado por la ministra del Interior, Michèle Alliot Marie⁶¹⁷. Pero la idea de racionalizar la carta municipal mediante la fusión quedó descartada. Así como la implantación próxima de una mancomunidad elegida por sufragio universal directo⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Como declaraciones destacadas:

- François Fillon (RTL 24.9.2007) “*la situación*” de las finanzas públicas de Francia no es más “*soportable*”.
- Jean Claude Trichet (“Grand Rendez-vous” Europe1/TV5 Monde/ Le Parisien/Aujourd’hui en France 23.9.2007) “*En 2007, Francia según las estadísticas de la Comisión europea será el país que gastará más en gastos públicos en proporción del producto interior bruto, y no solamente en el seno de la zona euro sino en el seno de la Unión europea a 27*”.
- Nicolas Sarkozy (intervención televisiva TF1/France2 29.11.2007) “*Los franceses no se esperan a que yo distribuya regalos de papa Noël mientras que ellos saben perfectamente bien que no hay dinero en las cajas*”.

⁶¹⁶ Declaración de François Fillon (primera reunión de la “Conférence nationale des exécutifs” Matignon 4.10.2007) “*Tenemos tantas obras a abrir sobre el frente del crecimiento y del empleo que nosotros pensamos que estas cuestiones de organización territorial deberán ser reportadas a más tarde, es decir más allá del quinquenio*”.

⁶¹⁷ Intervención de la ministra del Interior, Michèle Alliot-Marie en la Asamblea de las comunidades de Francia (Assemblée des Communautés de France, 3-4.10.2007 Strasbourg, 18 Convention).

⁶¹⁸ *Ondes Moyennes* núm. 396, 28.11.2007, La lettre d’information de la Fédération des Maires des Villes Moyennes, “Réformes publiques, Le Chef de l’Etat présente ses priorités devant les maires”, págs.1-2 (www.villesmoyennes.asso.fr).

Pese a estas dificultades, el Presidente de la República no descartó una reforma profunda de la fiscalidad local. Nuevamente, los parlamentarios liderado esta vez por Jean-Luc Warsman (UMP) apelaron a una profunda reflexión junto con la concreción de un “big bang territorial”. Esta expresión política resaltaba la necesidad de poner fin a la financiación cruzada, especializando las competencias de las colectividades y reduciendo el número de escalas locales (ejemplo de la supresión de los *pays*)⁶¹⁹. En este orden se postulaba la fusión de las escalas locales mediante la creación de metrópolis fusionando Consejos generales y mancomunidades, y la finalización del desarrollo mancomunitario.

Pero esta línea política dependía en gran medida del buen funcionamiento de las reformas del ejecutivo bicéfalo, con la necesaria evaluación profunda del Acto I y Acto II de la descentralización, y de la necesidad de sanear el exceso normativo reglamentario.

Detrás de esta última preocupación se encontraba la mejora del control de legalidad a favor de las colectividades locales. A lo que cabía añadir a la reflexión presidencial: “el informe Balladur” que pretendía incluir un control *a posteriori* de la constitucionalidad de las leyes (nuevo artículo 61-1 de la Constitución) en caso de vulneración de los derechos y libertades fundamentales a un individuo o una colectividad territorial⁶²⁰.

Con todas estas elecciones y descartes, Nicolas Sarkozy despejaría la siguiente idea maestra de que una verdadera descentralización política no es precisamente la opción clave para modernizar el Estado francés y acelerar el bienestar socioeconómico francés.

Este planteamiento limitativo de la descentralización se presupone cuando Nicolas Sarkozy – a través de su ministro del Interior Brice Hortefeux – reafirmó el anclaje político del modelo republicano. Este modelo nunca tomaría la opción del

⁶¹⁹ Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, núm. 1153, Jean-Luc Warsmann, Didier Quentin y Jean-Jacques Urvoas, Assemblée Nationale. Disponible en : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1153.pdf>.

⁶²⁰ *Grandes Villes Hebdo* núm. 730, 4.12.2007 La lettre des Maires de Grandes Villes de France, “Que propose le rapport “Balladur” relatif à la réforme des institutions”?, págs. 1-2, (www.grandesvilles.org).

federalismo, diferenciándose de la mayoría de los Estados federales europeos (Alemania, o España)⁶²¹. Sobre todo, Nicolas Sarkozy tradujo un doble rechazo. Una oposición a cualquiera Constitución Europea que impóngase un modelo federal para las naciones. De la misma manera, el Eliseo refutó una abrogación del papel del Estado como árbitro garante de los servicios públicos y de la igualdad de tratamiento de los ciudadanos. Con esta postura antifederal de Nicolas Sarkozy podemos recordar que esta declaración se yuxtaponía a la postura de Jacques Chirac. Contrariamente a su discurso presidencial rupturista, Nicolás Sarkozy perennizó tendencias de sus antecesores como la preeminencia del Estado sobre “la República descentralizada”.

Para explicar este tradicionalismo descentralizador del UMP, se repetía retóricamente el siguiente hecho que la racionalización de las escalas administrativas departamentales y municipales mediante fusión son descartadas, ya que siguen siendo la cuna de la democracia local y de la República “igualitarista”. Pero desde una óptica financiera y económica, este modelo administrativo estaba cada vez menos respaldado por los descentralizadores franceses que veían los modelos federales, regionales y autonómicos europeos más eficientes, justamente por una mayor simplificación de la carta local (ejemplo del grupo departamental alsaciano). Solamente, el Acto II hizo emerger nuevas tendencias como la aproximación política y competencial de los departamentos con las regiones⁶²².

Del mismo modo, hay que tener bien en cuenta que Nicolas Sarkozy se aprovechó de las divisiones políticas. Todo esto, gracias al cúmulo de mandatos y del contexto socioeconómico para perennizar esta descentralización neogaullista.

Dentro del PS, su homogeneidad estuvo discutida por varias corrientes interpretativas sobre la función socioeconómica del Estado (observado tras el rechazo referendario del Tratado de la Constitución Europea de mayo 2005). Y sobre todo a

⁶²¹ Declaration de M.Le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès.Versailles-lundi 22 juin 2009 y Intervention de M.Brice Hortefeux, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.Discours de présentation, au Sénat, du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales.Sénat.Mardi 19 janvier 2010.

⁶²² Charles Floquet, (2004): *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Aude Datar, Paris, pág. 45.

partir de los años ochenta, donde el PS demostró dificultades ideológicas y gubernamentales para gestionar la “economía abierta” llamada actualmente “globalización” (Pierre Rosanvallon, 1982)⁶²³.

En un segundo plano, Nicolas Sarkozy se aprovechó del hecho que algunos ediles cumulan cargos locales y nacionales. Gracias a esta especificidad, estos electos valorizaban estas ventajas para ejercer un papel de presión ante la administración estatal y obtener más fácilmente dinero público para proyectos clientelares locales⁶²⁴. La supresión de estos tradicionales privilegios electivos no se presentaba realmente como de actualidad, lo que postularía la preeminencia de “una nueva feudalidad” republicana.

Como últimos argumentos claves que estancaban la descentralización, encontramos el delicado contexto socioeconómico y las dificultades técnicas financieras. Nicolas Sarkozy puso el énfasis sobre la importante reestructuración orgánica y financiera dentro del Estado, y la reevaluación de la política dotacional hacia las colectividades territoriales (ejemplo de la Conferencia nacional de los déficits 2010)⁶²⁵. Todo esto justificó el descarte estatal de la reforma de la fiscalidad local, debido a su naturaleza compleja y arriesgada para las finanzas públicas.

1.3.2. La aplicación complicada de las propuestas del informe Balladur

Tras la publicación del informe de Edouard Balladur “Il est temps de décider” (con sus veinte propuestas, el 5 marzo de 2009), Nicolas Sarkozy expuso su programa completo de reforma de las colectividades locales.

⁶²³ Serge Halimi, (2005):, “Les promesses du “non”, Quand la gauche renonçait au nom de l’Europe”, *Le Monde diplomatique*, págs. 20-21. Documento extraído a partir de: www.monde-diplomatique.fr/2005/06/HALIMI/12484.

⁶²⁴ Roland Hureaux, (2004): *Les nouveaux feodaux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, Paris, págs. 51-60.

⁶²⁵ Conclusion de la 2ème session de la Conférence sur le déficit, Allocution de M. Le Président de la République. Palais de l’Elysée-Jeudi 20 mai 2010. En este discurso Nicolas Sarkozy reiteró la necesidad de reducir drásticamente el déficit público junto con las colectividades territoriales, (congelando la dotación estatal hacia las colectividades territoriales pero fortaleciendo la perecuación). Documento extraído a partir de: www.elysee.fr.

Cuadro 5.4: Las propuestas reformistas sobre las colectividades territoriales

<p>Proposiciones del informe Balladur</p> <ul style="list-style-type: none"> . Confirmación del papel los de municipios como escala básica de la organización territorial (preservación de la cláusula general de competencias municipales). . Incitación para la fusión voluntaria de los departamentos y de las regiones. . Aproximación de los departamentos y las regiones, mediante la creación de consejeros territoriales. . Finalización de la carta mancomunitaria (cese de la creación de “Pays” y organización de fusiones municipales). . Creación de metrópolis cuya forma de las colectividades territoriales será a estatuto particular.
<p>Reforma de las finanzas locales</p> <ul style="list-style-type: none"> . Supresión de la parte de la tasa profesional que pesa sobre las inversiones. (Compensación por dotaciones presupuestarias y otros impuestos económicos). . Mantenimiento del enlace fiscal entre los territorios y las empresas. . Necesidad de limitar el cúmulo de los diferentes poderes sobre la tasa de una misma base imponible. . Reforma de la finanzas públicas llevada al mismo tiempo que la reforma de las colectividades locales
<p>El Gran París (concertación específica)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Aplicación de las propuestas de Christian Blanc en materia de urbanismo, infraestructuras, y ordenación del territorio. . Proyecto de fusión de departamentos parisinos y reorganización administrativa.

Fuente: elaboración propia a partir de www.gouvernement.fr

Desde el gobierno central bicéfalo, Nicolas Sarkozy justificó su orientación teniendo bien presente un contexto de globalización dominado por la crisis económica y financiera, que relativiza el modelo vigente de Estado providencia (“los treinta años gloriosos”). Una de estas vías para facilitar la recuperación financiera y económica, consistía en liderar principalmente la racionalización de la carta territorial, acusada de abarcar demasiadas de escalas locales, cuyo coste financiero perjudicaba excesi-

vamente al contribuyente⁶²⁶. En este mismo sentido complementario, el Eliseo intentó defender primeramente la idea de suprimir el cantón estructura creada en 1789. También entraba en el debate la idea de suprimir la obra legislativa de Dominique Voynet (1999) y Charles Pasqua (1995) que instituían el concepto de “Pays”, para articular mejor el espacio rural y urbano creando una entidad propia.

Por último, Nicolas Sarkozy querría a través de este proceso hacer avanzar la creación institucional de un *Gran Paris*, y repensar el papel de la cláusula general de competencias en cada colectividad territorial. Respecto a la idea de crear un Gran Paris, Nicolas Sarkozy readaptó un plan formulado por sensibilidades de izquierda a principios del siglo XX (Philippe Subra 2009)⁶²⁷. En esta nueva reflexión, la presidencia postulaba un proyecto que tendría dos grandes pilares, mediante una redefinición institucional y una promoción multidireccional de diversas políticas públicas destinada a mejorar la cohesión social.

En primer lugar es un proyecto político que ambicionaba estructurar jurídicamente las instituciones dispersadas departamentales, municipales y de la Región Isla-de-Francia en una colectividad territorial diferenciada, inspirándose de otros ejemplos europeos de capitales-regionales que son Bruselas, Londres, Madrid o Berlín (Olivier Renaudie)⁶²⁸. El Ayuntamiento de Paris, la *Région Ile-de-France* y sus departamentos tienen problemas estructurales que les impiden fomentar un mayor grado de colaboración institucional, y además esta zona territorial está insuficientemente desarrollado el sistema mancomunitario⁶²⁹. Esta aglomeración parisina padece sobradamente graves problemas de funcionamiento fruto de más de un cuarto de siglo de inmovilismo político. Esta insuficiente organización urbana conlleva principalmente importantes sobrecostes para la población y las empresas (Jean Fran-

⁶²⁶ Déclaration de M.Le Président de la République devant le parlement réuni en congrés, Versailles-lundi 22 juin 2009, en estos términos: “*Nous irons jusqu’au bout de la réforme des collectivités locales. Nous nous déroberons pas devant la réduction du nombre des élus régionaux et départementaux (...). Nous nous déroberons pas devant l’effort qui sera demandé à toutes les collectivités*”.

⁶²⁷ Philippe Subra, (2009): *Le Grand Paris-25 questions decisives*, Armand Collin, Paris.

⁶²⁸ Centre d’analyse stratégique, La note de veille Mars 2008 núm. 93, Analyse “Le statut des villes-capitales: le délicat compromis entre intérêt local et intérêt national” (págs. 1-4).

⁶²⁹ Comité pour la réforme des collectivités locales 26 novembre 2008, Note “Objet: L’Ile de France et le Grand Paris-Etat des lieux”, págs. 3-6.

çois Drevet 1988)⁶³⁰. La escala administrativa dominante es la capital o “Ville de Paris”. Su representante Bertrand Delanoë tiene competencias de alcalde de un municipio a lo que se añade la competencia de un Presidente de Consejo general (*Conseil de Paris*, Géraldine Chavier)⁶³¹. Pero este cargo no otorga competencias específicas en materia de desarrollo de la metrópoli. La competencia económica está compartida entre diversos escales locales (Región, Departamento, y municipios) y otros actores (CCIP, *Chambre de Commerce et d’Industrie de Paris*, Cámara de comercio e industria de Paris y Estado central). Detrás de este proyecto coexistía según los socialistas (Bertrand Delanoë y Jean Paul Huchon, Presidente de la *Région Ile-de-France*): “la voluntad presidencial” de reconquistar estos territorios durante las elecciones regionales de 2010. Ambos dirigentes coincidían en destacar más el proyecto del *Gran Paris* de Nicolas Sarkozy como un proyecto “partidista” que coherente. Pese a reconocer al mismo tiempo, que esta reflexión postulaba problemáticas existentes que debían ser respondidas rápidamente.

Al margen de estas disputas partidistas, coexiste una voluntad política de mejorar la cohesión social en este espacio. En este aspecto, este plan se acercaba gigantesco según numerosos especialistas urbanistas como arquitectos. La idea presidencial consistía en aproximar Paris capital con su periferia menos favorecida, catalogada por los historiadores de Paris y urbanistas como la zona “fea” de Paris y detestada por las élites parisinas⁶³². Los acontecimientos en las *banlieues* de otoño de 2005 y en particular en la periferia de Paris, influyeron en la urgencia presidencial de repensar esta específica ordenación territorial. Paris capital se singulariza como “un territorio para trabajar” y “no como un territorio para vivir”, pese a su gran notoriedad turística. La pérdida continua de habitantes *intramuros* de Paris, justificó la decisión de Nicolas Sarkozy de consultar diez equipos de urbanistas y arquitectos nacionales (Jean Nouvel o Roland Castro) como internacionales (Mike Davies y Richard Rogers) para encontrar soluciones que reequilibrasen este espacio territorial.

⁶³⁰ Jean-François Drevet, (1988): *1992-2000: Les Régions françaises entre l’Europe et le déclin*, Souffles, Paris, págs. 222-226.

⁶³¹ En este sentido, Géraldine Chavier, (2009): “Paris: ville et département ou ville-département?”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1348-1353, sobre la clasificación jurídica de Paris como colectividad a estatus particular o derogatorio.

⁶³² Documental de Frédéric Biamonti difundido el 7.8.2011 en France 5 “Paris hors les murs. L’invention du Grand Paris”, Antoine Martin Production, Juillet 2009.

Como segundo gran aspecto, el Gran Paris es una suma de diversas políticas públicas (transportes y revitalización económica), que pretende crear una nueva corona de transporte periférico (línea de metro subterráneo de más de 130 km) sin entrar en París y que esté articulada con el TGV. En este mismo espíritu de revitalización económica, Christian Blanc como secretario de Estado encargado del Desarrollo de la Región capital reflexionó sobre la idea de crear una zona de *clúster* de alta tecnología, acoplada con las grandes escuelas instaladas en la meseta de Saclay.

Detrás de todas estas ambiciones presidenciales, el *Gran Paris* se presentaba como muy complejo entre urbanistas, arquitectos y políticos. Por una parte existía, los partidarios de utilizar al máximo el espacio existente y los otros más ambiciosos de ampliar este espacio socioeconómico de París hasta Le Havre. Políticamente no hay que olvidar que el Estado está muy presente en la gobernación franciliana, donde todos los ministerios aplican en grados diversos políticas nacionales o supervisan la gestión de grandes empresas públicas⁶³³. Y esta omnipresencia política estatal es muy problemática. Enfrente, encontramos una Región dotada de un escaso peso político y financiero, cuya influencia política está superada por ocho departamentos con más competencias y ratio presupuestario por habitante. En un plano político - financiero, el Eliseo debía superar los obstáculos procedentes de los electos locales y regionales parisinos en mayor parte socialistas (Delanoë, Huchon), y lo más importante consistía en encontrar soluciones financieras para empezar ese doble cinturón de transporte ferroviario muy costoso. Pero como lo señaló Christian Lefèvre, había "una situación de urgencia" que debía ser solventada dentro de un marco de diálogo renovado entre el Estado y el conjunto de electos locales. Bajo esta forma, París como capital económica de talla mundial se insertaría mejor a la globalización. En cualquier caso, este proceso de rediseño de una capital mundial no es nada simple, si se mira las experiencias complejas de Londres, Tockyo o Nueva York.

⁶³³ Christian Lefèvre, (2009): "Entre décentralisation et globalisation, l'Ile-de-France au milieu du gué", *Pouvoirs Locaux*, núm. 80, págs. 97-105.

Con la conjunción de todos estos proyectos, estaba en juego la preservación de París como la cuarta metrópoli económica mundial para atraer e implantar una empresa (París con 56% de votos favorables por encima de Lyon 44%, y Marsella 19%, o Toulouse 14%) ⁶³⁴.

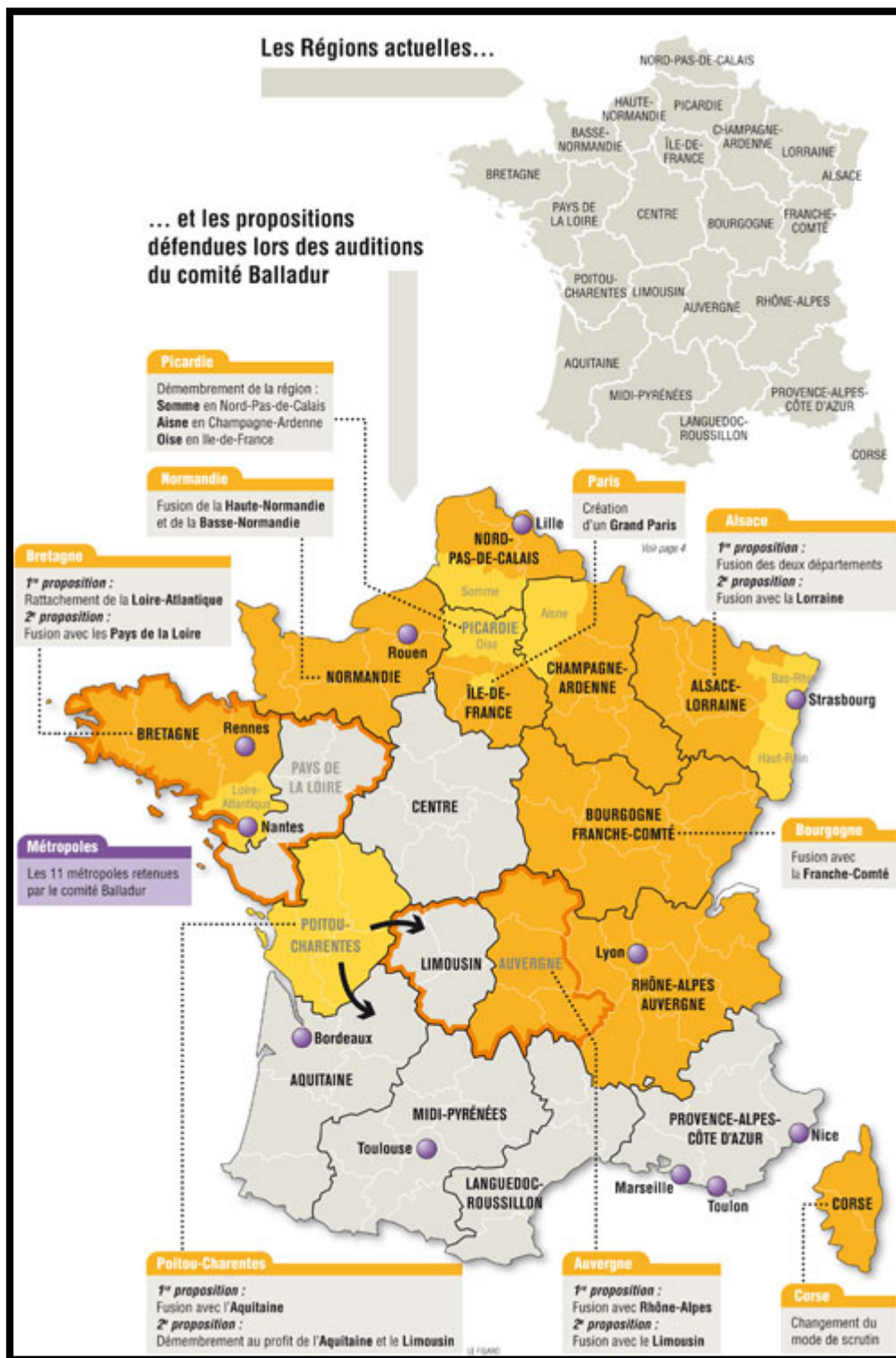
Fuera del proyecto del Gran París, el rediseño territorial y institucional formulado por el informe Balladur, provocó las protestas e interrogaciones de las diversas asociaciones de electos (ARF, ADF, Alain Rousset, Claudy Lebreton, Michel Vauzelle, Martin Malvy) hasta alcanzar los electos locales UMP (Adrien Zeller), y a ampliarse en otros temas territoriales ⁶³⁵. Todas las asociaciones coincidieron en rechazar la idea de fusionar departamentos. En este ámbito se temía la creación de una superestructura administrativa un poco “monstruosa” por la talla, argumentando la posibilidad de un desfase con la defensa de una identidad territorial, o por aminorar el espacio rural frente a la realidad urbana. De la misma manera, los trabajos de la Comisión Balladur provocaron reticencias locales para fusionar regiones pasando de 22 a 17, pero de forma voluntaria. La más problemática fue la idea de aglutinar la Región Picardía a Isla-de-Francia, donde muchas críticas procedieron de electos locales en foros de Internet como “Sauvons la Picardie” o “Touche pas à ma Picardie” (Facebook). En otros frentes, los electos locales sobre todo regionales coincidieron en estigmatizar una Comisión Balladur que les consultaba poco y con ideas predefinidas (ejemplo de Michel Vauzelle) ⁶³⁶. Los electos locales defendían de nuevo la idea de clarificar las competencias locales y de reformar la fiscalidad local.

⁶³⁴ Estudio Ernst&Young, “Réinventer la croissance, Baromètre Attractivité du site France 2009”, pág. 36.

⁶³⁵ *France Soir* 5.03.2009, entrevista de Adrien Zeller, Presidente de la *Région Alsace*: “Contre une fusion avec la Lorraine”, y *Le Figaro* 24.9.2009, “Réforme territoriale: la grogne des conseils généraux”.

⁶³⁶ Entrevista de Michel Vauzelle, ARF février 2009: “Réforme territoriale: Interview de Michel Vauzelle, président du conseil régional PACA.”

Carta 5.1: Las propuestas de fusiones regionales del Comité Balladur



Respecto a la reforma de la cláusula general de competencias y a su supresión, varias pistas locales (ejemplo reflexiones del AMF o de Adrien Zeller 2009) postularon la idea de suprimir únicamente la cláusula general de competencias departamental⁶³⁷. Esta postura venía justificada por la situación del Departamento, que tiene por ley una cantidad importante de competencias precisas y transferidas. El único problema que subsistía en el Departamento – al igual que a nivel regional –, es el incumplimiento total o por parte del Estado, de la supresión de los servicios desdoblados que desdoblan competencias propias locales.

También se juntaban críticas locales que consideraban como un falso problema la supresión de esta cláusula general de competencias para las regiones. Como lo repetían reiteradamente las regiones en el seno del ARF (Alain Rousset 2009), “estas colectividades carecían todavía de un verdadero poder económico” (ejemplo problemático de la gestión fragmentada de la formación profesional), – siendo cabeza de fila de esta materia –, y teniendo que actuar continuamente con el Estado para relanzar la economía⁶³⁸.

En la escala municipal, Nicolas Sarkozy se alineó con la ADCF y la AMF para rechazar la supresión de esta propia cláusula general de competencias, bajo el pretexto que estas concesiones peligrarían la existencia del municipio. En esta misma secuencia se sumó el pleno reconocimiento integro competencial de la estructura mancomunitaria, y la elección de sus miembros al sufragio universal directo.

De todas estas proposiciones, la Comisión Balladur se destacó más por sus problemáticas, – según políticos y expertos – que por la aportación de verdaderas soluciones, que se podrían aplicar a breve plazo (ejemplo del mantenimiento anacró-

⁶³⁷ Contribution à la réforme des collectivités territoriales, Adrien Zeller, Région Alsace. Février 2009. Según este dirigente, suprimir simultáneamente la cláusula general de competencias al nivel regional y departamental sería un “un empobrecimiento grave de la democracia local, de la libertad, de la reactividad y de la capacidad de iniciativa local”. Solamente la supresión de la cláusula de competencias departamental sería posible en caso de fusión de departamentos dentro de una Región como Alsacia y con una revisión de la Constitución.

⁶³⁸ ARF, Paris, le 11 mars 2009, Note: “Pourquoi est-ce que la création du “conseiller territorial” est l'exemple même de la fausse “bonne idée” ”? y “Reunis le 18 fevrier 2009 en Assemblée Generale, les Présidents de Régions prennent position sur la reforme des institutions que prépare le gouvernement” ARF, documentos extraídos a partir de: www.arf.asso.fr.

nico y problemático de 36.000 municipios según Bertrand Faure)⁶³⁹. Esto explica el porqué de la conducta prudente de Nicolas Sarkozy en la presentación del informe, que invitó a una siguiente reflexión parlamentaria (otoño de 2009)⁶⁴⁰. A pesar de las propuestas novedosas de Edouard Balladur, su implantación se avecinaba bajo la perturbación de fuertes acontecimientos políticos y socioeconómicos. Por encima de todo se encontraba la crisis global. Este contexto afectaba doblemente y de manera negativa el mercado laboral francés y las finanzas públicas francesas. En segundo lugar se encontraba la reforma de la TP, cuya perspectiva empeoró previamente las relaciones entre la mayoría de electos locales y el Estado.

Y en último lugar, estuvo las graves protestaciones sociales de los Departamentos de Ultra Mar (Martinique y Guadeloupe, febrero y marzo de 2009). Esta crisis territorial puso de manifiesto a través de la degradación socioeconómica, la inadaptación institucional de estos territorios. Ambos territorios forman parte de las regiones más pobres de la UE, y estas poblaciones estigmatizaron la escasa atención de París por unos territorios lejanos. Pese a no formar parte de nuestro estudio, algunos estudios doctrinales evocados en el Capítulo primero ya apuntalaron los límites institucionales del Acto II de la descentralización fuera de la metrópoli (ejemplos de Nicolas Kada, Jean Bernard Auby, Bénédicte Flamand Lévy), como un elemento nada despreciable que podía hacer vacilar el modelo republicano.

Visto el debate suscitado por las propuestas de Edouard Balladur, todos los electos locales seguían reclamando reiteradamente una profunda reforma de la fiscalidad local que apurase correctamente esta descentralización.

⁶³⁹ Bertrand Faure, (2009): “Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions?”, *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 864-865.

⁶⁴⁰ Présidence de la République-Allocution de M.Le Président de la République. Remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales. Palais de l’Elysée-Jeudi 5 mars 2009, Disponible en: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/actualites/index.php?id=76>.

II. LA INCERTIDUMBRE POLÍTICA SOBRE EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

En el párrafo anterior hemos evocado más bien la orientación estatal de lo que debería ser el marco y el futuro de las colectividades territoriales. Sin embargo, este planteamiento inspirado por Nicolas Sarkozy en el Comité Balladur abría diversas interrogantes.

2.1. El necesario reajuste de la política descentralizadora gala

Desde el inicio del proceso descentralizador, multitud de opiniones destacaron la impresión colectiva que esta descentralización francesa no conllevó lo mejor de sí misma (Gerard Marcou, Bruno Rémond, o Géraldine Chavier)⁶⁴¹. Particularmente, estos analistas señalaron la Región como la preocupación última del Estado, y su inadecuado esquema institucional como financiero. Según Gerard Marcou (2008): la *Région* revive la misma paradoja histórica del Acto I y II donde políticamente se habló de impulsar la regionalización, pero que al final se reforzó el Departamento por su gran arraigo en las representaciones colectivas y por la fuerte fragmentación del espacio municipal. Todo esto hacía imprescindible el Departamento como escala pertinente sobre todo para los municipios. Con esta postura quedaba condenada con gran constancia una descentralización bajo mínimos avances.

En estos términos, seguía todavía muy vigente la carencia de un mayor protagonismo económico y político de las regiones, una clarificación de competencias locales y estatales insuficiente, y la ausencia reiterada de una reforma de la fiscalidad

⁶⁴¹ Géraldine Chavier, (2008): “Quel avenir pour la région dans l’organisation territoriale française?” *Actualité juridique du droit administratif*, pág.1660, y Gerard Marcou, (2008): “Les paradoxes de la région”, *Actualité juridique du droit administratif*, pág. 1634.

local (casi las mismas reivindicaciones de 2002, en 2007 y en adelante con la presidencia de Nicolas Sarkozy)⁶⁴².

En lo que concierna la gestión estatal, observamos su dificultad para cumplir con una reducción drástica del déficit público francés que no fuese una estabilización. Con la crisis de 2008, las colectividades locales padecieron en distintos niveles la pérdida de ingresos fiscales. Desde otro lugar, volvía a resurgir el debate político y económico sobre la escasa capacidad exportadora de las PME. De nuevo, el debate se reabrió cuestionando el papel económico del Estado.

Dentro de las colectividades locales hubo un sentimiento dominante que giraba alrededor de la necesidad urgente de reajustar el modelo descentralizador galo. Pero este punto de vista local fue refrenado por la voluntad prioritaria del ejecutivo Sarkozy-Fillon. Ambos dirigentes reclamaban un pacto político general para reducir los déficits públicos (*Conférence nationale des déficits 2009*). En este contexto debemos considerar la evolución de la “europeización funcional y financiera” de las colectividades locales.

Al analizar extensamente el proceso descentralizador (Capítulo primero), planteamos que esta descentralización era muy técnica y que contemplaba algunas interpretaciones desfavorables para la gestión de las colectividades locales. Un traspaso masivo de competencias para los departamentos y regiones, se juntó la inadecuación de medios financieros. Las asociaciones de electos locales no faltaron la ocasión constante de recordar al Estado sus incumplimientos políticos del Acto I, relacionándolo con un Acto II más sofisticado, o rememorando el sueño descentralizador utópico de Alexis de Tocqueville para Francia.

Concretamente, la continuidad de la buena marcha de la descentralización estaría dominada por la voluntad presidencial o “hiperpresidencia” de Nicolas Sarkozy

⁶⁴² Ejemplos de reiteración programática: Institut de la Décentralisation, “7 propositions pour une nouvelle décentralisation”, Communiqué de synthèse, Paris, le 6 décembre 2006. Documento extraído a partir de: www.idcentralisation.asso.fr.

sobre el más pragmático “colaborador” François Fillon. Prueba de ello, fue la presentación por Nicolas Sarkozy del calendario y de las grandes líneas de la reforma de las colectividades territoriales (martes 20 de octubre de 2009). El análisis planteado por los medios de comunicación (ejemplo la prensa escrita *Le Figaro* o *Le Monde*), los partidos políticos PS como UMP y electos locales no desbordaron de un gran entusiasmo para calificar esta reforma de “revolucionaria”. La nota dominante resaltaba la observación de “un examen político peligroso”, dentro de la acción de Nicolas Sarkozy sobre todo antes del escrutinio regional de 2010 según Gaël Sliman (director general adjunto de BVA). Este analista forjó su convicción a partir de una opinión pública que empezaba a contemplar divisiones internas dentro del UMP, sobre todo en el ámbito local⁶⁴³. A lo que se adjuntó, una crítica social sobre el reformismo sarkosista. El principal reproche presidencial residía en una acción que no se concretizaba como una etapa de “ruptura”, en comparación con la presidencia de Jacques Chirac.

Todos estos elementos impugnaban de manera evidente la política presidencial. Esta conducta producía reformas o perennizaba medidas fiscales benéficas para reducir la presión fiscal empresarial (ejemplo del mantenimiento del escudo fiscal y reforma futura de la TP). Sin embargo, esta estrategia hacía costear esta medida hacia la fiscalidad particular y utilizando “involuntariamente” los electos locales. En este sentido, Nicolas Sarkozy despertó incógnitas sobre su dirigismo descentralizador por encima de las propuestas de la Comisión Balladur y de la opinión de los electos locales (ejemplo del punto de vista del Presidente regional Michel Vauzelle)⁶⁴⁴. En el epicentro del debate estaría la supresión de la TP querida por Nicolas Sarkozy, que nunca se atrevieron a suprimir sus antecesores como François Mitterrand y Jacques Chirac. Pero dentro de su campo político, esta decisión federó en su contra a todos

⁶⁴³ Sondeo BVA Baromètre de la Politique Économique Novembre 2009. En este barómetro dos hechos nos llaman la atención. En primer lugar, hay que destacar que un 60% de los franceses califican de malo la política económica de Nicolas Sarkozy a mitad de mandato. En segundo lugar, un 75% de los franceses estimaron que Nicolas Sarkozy debía respetar las voces críticas en su mayoría para modificar sus reformas.

⁶⁴⁴ Entrevista del Presidente de la Región PS (Provence Alpes Côtes d’Azur); ARF février 2009, “Réforme territoriale: Interview de Michel Vauzelle, président du conseil régional PACA”. Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr.

los electos locales, destacando a tres ex Primer ministros UMP, desde Edouard Balladur, Alain Juppé (inicialmente, a pesar de su retractación parcial), y Jean-Pierre Raffarin.

Cuadro 5.5: Las principales medidas de la reforma territorial impulsadas por Nicolas Sarkozy (2009-2014)

Los ejes de la reforma	El contenido de la reforma
La creación de consejeros territoriales	Aparición de unos nuevos electos locales cuyo número será de 3000, que reemplazarán los actuales los consejeros regionales y generales (actualmente de 6000 al total). La primera elección será en 2014, y estos electos deberán acudir en las dos asambleas. El nuevo modo de escrutinio combina: la elección de 80% de los electos territoriales con un escrutinio mayoritario a un turno dentro de una nueva carta de cantones, y un 20% restante serán elegidos al escrutinio de lista a la proporcional.
Las competencias de los departamentos y de las regiones	Mantenimiento de los actuales bloques de competencias regionales y departamentales, pero con una redefinición de las especialidades competenciales. Los municipios preservan su competencia general.
Las nuevas metrópolis regionales	Conciernan las aglomeraciones (de al menos 450 000 habitantes) que podrán optar a esta nueva estructura intermunicipal. Sus competencias serán más amplias que las comunidades urbanas, y deberían percibir la totalidad de la fiscalidad local.

Unas mancomunidades más visibles	A partir de 2014, los electores designarán en las elecciones municipales, los electos mancomunarios al sufragio universal directo. Los pretendientes a este cargo, figurarán en cabeza de las listas de candidatos a las municipales en los municipios de más de 500 habitantes. Modificación más clara de las estructuras mancomunarias con intervención del prefecto a partir de 2013.
Una modificación del modo escrutinio de lista en las pequeñas ciudades.	Se rebaja el escrutinio de lista a 500 habitantes, en vez de 3500 actualmente. El objetivo intenta favorecer la paridad en los consejos municipales.

Fuente: Elaboración propia a partir del diario digital www.lemonde.fr del 20.10.09.

Ambos dirigentes, coincidían y bajo el liderazgo de Jean-Pierre Raffarin (y 24 senadores UMP) en denunciar una reforma de la TP o de las finanzas locales que se anticipara a la definición de competencias de cada escala territorial⁶⁴⁵.

Por si fuera poco, cabía atender dos grandes enfoques que no pronosticaban una mejoría de esta descentralización como un proceso sencillo. En este aspecto debemos prestar primeramente atención a la apreciación de este proceso por la *Cour des Comptes*. En segundo lugar, analizaremos la actitud presidencial acerca de esta problemática y sobre el posible estancamiento de la V República.

2.1.1. Las reservas políticas del Tribunal de cuentas sobre la descentralización financiera y fiscal

Más allá de esta línea interrogativa se situaba el informe más concreto y más crítico de esta institución del 27 de octubre de 2009 sobre la descentralización en Francia⁶⁴⁶.

⁶⁴⁵ *Le Journal Du Dimanche* 31.10.2009, “Pourquoi nous ne voterons pas la réforme de la taxe professionnelle”.

⁶⁴⁶ *Cour des Comptes*: Rapport public thématique, “La conduite par l’État de la décentralisation”, octubre 2009. Disponible en: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-decentralisation-271009.pdf>.

El Presidente Philippe Seguin, señaló sin ambigüedades que el Acto II de la descentralización “no aportó nada trascendental”. El Acto II no permitió una bajada de los gastos públicos, ni tampoco un mejor control de la fiscalidad local. En 25 años de descentralización los gastos de las colectividades locales se multiplicaron por 5 y por 3 para el Estado. La función pública territorial pasó de 1,1 millones de funcionarios a 1,6, cuando los traspasos Estatales hacia las colectividades territoriales eran menores a 150 000 agentes. La afirmación de estos datos ponía a la luz la actitud del Estado central (Nicolas Sarkozy y también Jacques Chirac) como responsable principal de esta *mala praxis* descentralizadora. El gobierno central promovió una descentralización transfiriendo personal a las colectividades locales, sin efectuar un propio autocontrol funcional y rebajando de forma sensible el personal estatal a favor del personal descentralizado. Esta jurisdicción explicitó este dualismo nefasto del Estado central que permitió crear empleo Estatal (x3) y local (x5), en vez de fomentar únicamente una creación de empleo territorial coherente con sus competencias adquiridas y más sostenible fiscalmente para el contribuyente. .

Para desvalorizar aún más este proceso, este Tribunal de cuentas denunció la complejidad de gestión de algunas competencias locales que se encabalgaban (ejemplo de la gestión incoherente de los aeropuertos, gestionados algunos por departamentos. Regiones, o mancomunidades etc....). A la vez, esta institución contable destacaba la insuficiencia de las compensaciones financieras hechas por el Estado hacia los entes locales, o los insuficientes esfuerzos para reducir los poderes desconcentrados y los funcionarios estatales (esto a pesar de iniciar reformas en este sentido en 2007). En definitiva, el Tribunal de cuentas confirmaba las grandes líneas críticas de la República descentralizada, formuladas por las asociaciones de electos locales y auditorías privadas.

Adicionalmente, la síntesis del informe recordó las fuertes garantías constitucionales ofrecidas a las colectividades locales (derecho de compensación integral de los traspasos de competencias, subsidiariedad y autonomía financiera). Pero, la realidad constitucional descentralizadora se concretizaba inadecuadamente a nivel local. Como lo recuerda la síntesis del Tribunal de cuentas, la ley del 29 de julio de 2009 determinó un ratio de autonomía financiera para las colectividades locales. Este ratio se construía a partir de los recursos propios totales y la parte de recursos propios

(imposiciones y productos internos). Este ratio no podía ser inferior al nivel establecido de 2003: 60,8% para los municipios, 58,6% para los departamentos y 41,7% para las regiones. Ante todo, este mecanismo era políticamente refutable a causa de sus efectos perversos. El Estado se encontraba más ligado para reconocer una deuda permanente y actualizable hacia las colectividades locales en materia de traspasos de competencias. Mientras que las colectividades locales tienen el derecho de reclamar una compensación financiera al Estado de manera intangible.

El sistema tal como lo presentaba esta jurisdicción contable, demostraba una descentralización financiera complicada. La acción estatal se caracteriza por instrumentalizar la ley de finanzas, fraccionando a su gusto los impuestos nacionales y dotaciones, cuyos destinatarios locales son víctimas como siempre de retrasos financieros en los traspasos de competencias. El artículo 34 de la Constitución es muy detallado (véase cuadro 1.10) y claro en este aspecto, y no deja plaza a un poder legislativo territorial (Bruno Rémond 2003 o Nicolas Bouzou 2010).

Como elemento relevante, la descripción financiera de esta jurisdicción no señalaba para el contribuyente una mayor transparencia contable y postulaba la continuación de conflictos financieros con los electos locales. La *Cour des Comptes* en su síntesis del informe (página 12) no apreciaba esta metodología financiera estatal, diciendo en estos términos “el escaso respecto” a un principio constitucional:

“Il n’est pas ainsi excessif de dire que ce mode de compensation correspond à un respect apparent de la norme constitutionnelle d’autonomie financière”

En español : “No es así excesivo decir que este modo de compensación corresponde a un respecto aparente de la norma constitucional de autonomía financiera”.

Este comentario contable viene a significar de manera relevante: que el fraccionamiento estatal de los impuestos nacionales, se valora como “una respuesta artificial” a la construcción de unos recursos propios para las colectividades locales.

Igualmente, la *Cour des Comptes* criticó un Acto II donde el debate se focalizó en las compensaciones financieras, en vez de contemplar también cambios sobre las condiciones de gestión pública (página 5 del informe).

Destacadamente, este análisis contable parecía poco discutible. El hilo conductor difundido por esta jurisdicción financiera administrativa era que el Estado central es “el responsable principal” de las derivas de la descentralización, y que los electos locales son unos responsables secundarios en materia de política económica y de gestión local. Particularmente significativo fue la reflexión “silenciosa” del influente Presidente Philippe Seguin (UMP) sobre un punto de la reforma de las colectividades territoriales de Nicolas Sarkozy (a pesar de tener un cierto derecho de reserva). El escepticismo proviene de la pertinencia de fusionar los Consejos generales y regionales con un ahorro de personal de alrededor de 3.000 cargos, cuando la realidad del problema reside más bien en los 36. 000 municipios (problema de los gastos de funcionamiento de las estructuras mancomunarias, retomada por la OCDE)⁶⁴⁷.

En todos los casos, las dos grandes problemáticas financieras a resolver son: la eliminación de la tradición republicana de cerca de treinta años de votar los presupuestos en déficit y la reducción drástica de las “*niches fiscales y sociales*” (expresión francesa, en español “caseta, nicho o escondite fiscal”)⁶⁴⁸. El problema mayor concierna los “nichos fiscales”, que es el conjunto de medidas desfiscalización (desgravaciones, reducciones de impuestos o exoneraciones fiscales) que tocan particulares (ejemplo de la contratación de empleados para trabajar a domicilio) y grandes empresas (ejemplos de las grandes empresas que están en el mercado bursátil, el CAC 40).

En esta materia las cifras ministeriales de Bercy son siempre “estimativas”, puesto que existe “nichos fiscales” oficiales y otros que no están contabilizadas como

⁶⁴⁷ *Cour des Comptes*: “L’intercommunalité en France”, novembre 2005, disponible en: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/RapportIntercommun.pdf>, y Synthèse Études économiques de l’OCDE, France mars 2011, pág. 6. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/22/47420800.pdf>.

⁶⁴⁸ Entrevista televisiva de Philippe Seguin TV5 Monde Europe, “Philippe Seguin, l’une de ses dernières interviews”, subido por: linvite el 12/05/2009, disponible en: www.youtube.com/watch?v=9okJXusVwdU.

tal⁶⁴⁹. La cifra más minimalista es de 70 mil millones de euros. Pero lo más probable para los economistas, es que la cifra supere más de 145 mil millones de euros para 2011. Las cifras son considerables, y generan un consecuente malestar institucional (*Cour des Comptes*, Asamblea nacional, IFRAP, o el sindicato *Syndicat Unifié des Impôts* junto con la clase política. Básicamente, esta flexibilidad fiscal sigue siendo criticada por conllevar más bien efectos inútiles socioeconómicamente. Además, hay que tener en cuenta que una eventual corrección fiscal podría aliviar la deuda pública de manera substancial. Lo más destacado, es que 60 mil millones de euros son nichos fiscales “desclasificados” como tal, y conciernan las empresas en 2011.

En cualquier caso, la valoración contable y política de la *Cour des Comptes* marcaba la impresión colectiva que el Acto II se alineaba al Acto I en la repetición de efectos negativos. A pesar de las diferencias de contenido y de contexto político, el Estado central seguía siendo un actor clave y perturbador, destacándose en minusvalorar una descentralización más política y más eficiente. La postura crítica de Philippe Seguin hacia su propio partido y el gobierno respecto al modelo de Estado había sido muy destacable. Especialmente resentido por los descentralizadores y reformistas UMP, fue el fallecimiento de Philippe Seguin (enero del 2010). Este portavoz contable defendió más abiertamente la gestión local, y resaltando más el incumplimiento financiero estatal encarnado por Nicolas Sarkozy.

Como último punto a este análisis contable y político, debemos insistir en la idea que esta apreciación del Tribunal de cuentas se debía articular con otros informes institucionales europeos (OCDE, Eurostat) y franceses (INSEE), que se centraban en los logros socioeconómicos de esta República. El objetivo consiste en superar el debate contable para hacer avanzar la descentralización, mediante la reflexión sobre la “demisión del Estado” en sus misiones tradicionales y en el papel alternativo

⁶⁴⁹ *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, Henri Guillaume, Président du Comité, y Mickaël Ohier, Rapporteur du Comité (août 2011). Disponible en: <http://www.budget.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>.

que debe encarnar la descentralización. Como ejemplo: el anuario Eurostat sobre Francia incidía en la idea que la mayoría de las regiones francesas (excepto la Región Isla-de-Francia) no superaban el 70% de la tasa de empleo, contrariamente a otros países como Alemania⁶⁵⁰. Y esta realidad política, también estuvo compartida por la OCDE (2003-2011)⁶⁵¹. La yuxtaposición de todos estos estudios junto con el Tribunal de cuentas, nos invitaba a pensar que Nicolas Sarkozy no se distinguía fuertemente como un político que encarnaba “la ruptura” respecto a sus predecesores. Ambas personalidades desde François Mitterrand hasta Jacques Chirac habían sido criticadas justamente por su escaso balance socioeconómico.

2.1.2. La descentralización sarkosysta y el estancamiento político de la V República

Las apreciaciones anteriores mostraron que el Estado francés seguía sufriendo disfunciones importantes de manera incesante (ejemplo de la gestión del déficit público, o el escaso crecimiento económico). La yuxtaposición de informes, incidió en la presunta idea de un encaje inapropiado del modelo de República descentralizada, entre un Estado intervencionista y unas colectividades territoriales más subordinadas que plenos actores políticos. Gran parte de este continuismo residía en la figura presidencial de Nicolas Sarkozy, donde analizaremos simultáneamente sus comportamientos políticos y sus efectos entre las colectividades locales.

Como primera impresión presidencial acerca de la República descentralizada, no podemos olvidar la idea que Nicolas Sarkozy fue ministro del Interior. En algún discurso repetía la idea “que Francia es un país difícilmente descentralizable” Igualmente, se destacó por su polémica ley de prevención de la delincuencia, atribuyendo

⁶⁵⁰ L'Annuaire Eurostat 2009: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-09-001/FR/KS-HA-09-001-FR.PDF

⁶⁵¹ Synthèse, Etude économique de la France, 2003 (pág. 3, sobre la mejora de la política de empleo) y Synthèse, Etude économique de la France 2011, (pág. 3-4, sobre la problemática del desempleo de los menos de 25 años y más de 55 años). Documentos disponibles en: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/11/3220476.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/5/22/47420800.pdf>

misiones informativas de policía para los alcaldes (gobierno de Dominique de Villepin sobre la labor municipal de prevención de la delincuencia para la policía)⁶⁵².

Antecedentemente, hemos insistido en la obsesión presidencial de Nicolas Sarkozy de alcanzar la reducción del déficit público por encima de otras consideraciones. Particularmente discutido desde varios escenarios analíticos (políticos, económicos, fiscalistas o financieros), fue su traducción final de aliviar la contribución fiscal de los empresarios, y en menor medida la fiscalidad de los particulares. La OCDE y el Tribunal de cuentas han inspirado este ejecutivo para comenzar a racionalizar las escalas locales y así limitar los gastos públicos innecesarios.

Con la reforma de las colectividades territoriales propuesta por Edouard Balladur, y Nicolas Sarkozy, se edificó una nueva figura atípica de electo local es el consejero territorial. Este nuevo electo local tendría la capacidad de asistir a las sesiones del Consejo general y regional suprimiendo solamente (3000 consejeros), donde los ahorros son sujeto a discusión. Es importante notar que la *Cour des Comptes* y OCDE no recomendaban precisamente esta idea, sino más bien racionalizar el anacronismo de la carta municipal gala en comparación con la UE (Bertrand Faure 2009), o suprimir el Departamento (OCDE 2011, Jacques Attali 2008)⁶⁵³. La gran esperanza de Nicolas Sarkozy no residió realmente en la reducción de 3000 consejeros y su respectivo gasto de funcionamiento, sino más bien en la idea general traducida de Brice Hortefeux en estos términos:

“Mañana, el consejero territorial será portador de una doble visión, a la vez territorial y regional. Su conocimiento del modo de funcionamiento de los departamentos y de la región, de sus competencias respectivas y de sus modalidades de intervenciones técnicas y financieras, le permitirá favorecer la complementariedad de las intervenciones res-

⁶⁵² En numerosas ocasiones Nicolas Sarkozy demostró su tibieza descentralizadora. Como ejemplos encontramos: su declaración realizada en el 73 Congreso del ADF (17.09.2003) o su respuesta a un cuestionario de la ARF sobre sus intenciones descentralizadoras: www.arf.asso.fr/index.php/actualites/articles/decentralisation_4_candidats_a_l_election_presidentielle_ont_repondu_au_questionnaire_de_l_arf.. En materia legislativa destacamos: Loi núm. 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance .

⁶⁵³ Jacques Attali, (2008): *Le Rapport de la Commission pour la Libération de la Croissance Française*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf> .

pectivas de las dos colectividades. El evitará las acciones concurrentes y redundantes sobre un mismo territorio. El será el interlocutor único de los diferentes actores territoriales, lo que contribuirá a la reactividad, a la coherencia en la elección de las finanzaciones otorgadas y permitirá acelerar el montaje de estos proyectos” ⁶⁵⁴.

La gran idea presidencial consistía en imponer un consejero territorial, que redujese los mecanismos de financiación cruzada entre varios actores públicos en diversos proyectos territoriales, y ocultar accesoriamente los grandes problemas nunca respondidos correctamente por el Estado central desde 2002 (ejemplo de la reforma de la fiscalidad local) ⁶⁵⁵.

A pesar de presentar la reforma de las colectividades territoriales como un instrumento de simplificación de la gestión local, la estrategia presidencial intentó seducir fiscalmente al empresario (reforma de la TP) y después al contribuyente, pero causando un fuerte malestar político y financiero entre los electos locales que sean UMP o PS ⁶⁵⁶. Con la rescentralización financiera impuesta a las colectividades locales (reducción de dotaciones, *conference nationale sur les déficits*), Nicolas Sarkozy aspiraba a acabar con treinta años de déficit presupuestario público, implicando a las colectividades locales a un casi mismo nivel que el Estado central como responsable de esta práctica. En el seno del ARF, Adrien Zeller, Martin Malvy y Alain Rousset coincidieron en denunciar esta implicación presidencial, que no coincidía con diversas auditorias (ejemplo del Tribunal de cuentas) y que obviaba la importante participación de las colectividades territoriales en numerosas políticas estatales en plena crisis ⁶⁵⁷.

⁶⁵⁴ Intervención de M. Brice Hortefeux, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Discours de présentation, au Sénat, du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales, Sénat Mardi 19 janvier 2010, pág. 6.

⁶⁵⁵ Allocution de M. Le Président de la République. Remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales. Palais de l'Elysée-Jeudi 5 Mars 2009. Disponible: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/actualites/index.php?id=76>

⁶⁵⁶ *Le Figaro* 24.9.2009, “Réforme territoriale: la grogne des conseils généraux”.

⁶⁵⁷ *France Soir* 5.3.2009, entrevista de Adrien Zeller “Contre une fusion avec la Lorraine”, Adrien Zeller, président de la région Alsace”, Communiqué de presse, jeudi 20 mai 2010, Martin Malvy, porte-parole de l'ARF: “Une fois de plus le Président de la République fait fausse route”, Communiqué de presse d'Alain Rousset, Jeudi 6 mai 2010, “Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale: La vérité des chiffres-La vérité des faits”. Documentos extraídos a partir: www.francesoir.fr y www.arf.asso.fr.

En prolongación a esta confrontación entre Eliseo y las colectividades territoriales, el Presidente Nicolas Sarkozy imprimió la idea externa que la descentralización en su profundización, constituía “un obstáculo serio a la relanza del crecimiento económico”, minimizando casualmente por otro lado el papel del Estado central en su tarea principal e insuficiente de control del gasto público (tarea que se contradice con la lucha del déficit público y el proyecto estelar de Nicolas Sarkozy de solicitar un gran préstamo público)⁶⁵⁸. Esta impresión se desdibujó a partir de las sonadas declaraciones de Jean-Pierre Raffarin (www.lexpress.fr 14 octubre 2009), que se distanció del Eliseo para defender la continuación de la descentralización.

Paralelamente, la descentralización gala necesitaba corregir sus defectos, si deseaba concretizar la reforma del Estado. La agenda presidencial desde Jacques Chirac hasta Nicolas Sarkozy destacó una pertinencia reformista contrastada por su falta de gran eficiencia (ángulo coincidente, si miramos históricamente la evolución de los indicios de impopularidad)⁶⁵⁹. A todo esto, las dos presidencias ampliaban el debate local entre consultas diversas, y un contexto político siempre inapropiado para tomar decisiones que no enfadasen los electos locales. Ante esta realidad, se repitió otra vez el mismo esquema descentralizador con tres grandes temas sin resolver, y una nueva problemática.

– El primer punto afectaba a la situación institucional de la Región y a su futuro. Esta colectividad no disponía todavía de un poder normativo legislativo. El Presidente del Consejo regional seguía sin ser elegido por un sufragio universal directo, y la representación regional en el Senado estaba marginada por un fuerte lobby departamental y municipal que se negaba a cualquiera supresión de su institución y de la

⁶⁵⁸ Sondeo BVA Baromètre de la Politique Économique Novembre 2009, un 54% de los franceses estaban disconformes por el uso de un gran préstamo público para relanzar la economía en 2010. En esta lista seguían: los simpatizantes de izquierda (66%), los directivos y profesiones liberales (62%) y empleados y obreros (55%). Solamente, los simpatizantes conservadores apoyaron este plan en un 58%.

⁶⁵⁹ Esta desconfianza de la acción presidencial fue visible: Baromètre TNS Sofres/Figaro Magazine, Côte de confiance-Jacques Chirac/Nicolas Sarkozy. En mayo de 2007, Jacques Chirac cosechó un nivel de desconfianza de un 64% con un máximo de 81% en julio de 2006. Mientras que Nicolas Sarkozy empezó a declivar su popularidad a partir de febrero de 2008 de forma consecuyente (55% de impopularidad).

cláusula general de competencias. A esto se añadía la escasa notoriedad pública de la Región en Francia (excepto en algunos casos con una fuerte identidad regional caso de Alsacia, como lo reconoce Jean Viard director de investigación del CNRS, y confirmado por el sondeo Le Figaro/LCI 18 septiembre de 2009). Los franceses se sienten atraídos por el Departamento 73%, la Región 74% y el municipio 73%, pero siguen desconociendo en un 69% el nombre del Presidente de su Consejo regional. Los franceses no se oponen frontalmente a la descentralización, pero legitiman un poco más el municipio 28%, la Región 27% y el Departamento (26%). Por estas razones consideramos como paradójica esta descentralización.

– En segunda instancia, se encuentra la problemática discusión de la reforma de la fiscalidad y de las finanzas locales engendrada sobre todo por el Estado central. Desde el principio del Acto II, este poder “ningunea” reiteradamente en su toma de decisiones las diferentes asociaciones de electos locales. En anteriores Capítulos, hemos evocado principalmente los grandes divergencias de estos actores acerca de la supuesta compensación financiera de los traspasos de competencias. Por otro lado, el Estado agregó nuevas directivas y desinversiones estatales en los territorios. En particular se puede citar como ejemplos: el “*Grenelle de l’environnement*”, el final en 2007 del *Contrat de Croissance et de Solidarité* (Contrato de crecimiento y de solidaridad, contrato financiero entre el Estado y las colectividades locales), o la participación estatal en los polos de competitividad.

– En tercer lugar, al ejecutivo de Nicolás Sarkozy se le puede reprochar igualmente de no intentar dar más coherencia a las técnicas de contractualización, que se mezclan con innumerables instrumentos de planificación territoriales, y que dificultan la emergencia de una verdadera ordenación territorial visible sobre todo a nivel regional (ejemplo del debate sobre la aplicación facultativa del SRDE)⁶⁶⁰. Desde un lugar más sombrío, está el incumplimiento político de Nicolas Sarkozy acerca de la *Politique de la Ville*, cuya promesa pretendía regenerar con mayor eficiencia las zonas urbanas más desfavorecidas. Ante todo, el “fracaso” político del Estado sigue dominando

⁶⁶⁰ Dominique Turpin, “Les nouvelles compétences des régions”, *art.cit.*, pág. 1649.

entre expertos de la ordenación territorial (desde atrás con Pierre Bourdieu hasta más adelante con Philippe Esteve por ejemplo)⁶⁶¹. Nuevamente, el mismo diagnóstico se repite sobre *La Politique de la Ville*. Esta acción política continúa catalogada como una sucesión promesas políticas, que se concretizan malamente en una acción interministerial complicada y con escasos medios financieros. Y la llegada de la crisis, amplificó más este desinterés político central.

– Como última nota, hay que resaltar una nueva problemática más para los electos locales relativa al aumento significativo de los costes en materia de inversiones de transporte público⁶⁶². Estas colectividades tienen unos gastos que superan la evolución del crecimiento del PIB.

Todas estas evoluciones mascaban las contradicciones de un Estado que intentaba reducir sus aportaciones financieras para los entes locales, y relanzar a la vez la economía.

Ambas escalas locales debían soportar el peso de estas desinversiones estatales, junto con la caída de los ingresos de los impuestos locales (TP e impuestos inmobiliarios). Con esta situación se peligraba la modernización de equipamientos públicos y la aplicación de los programas medioambientales.

Al “limitar” el proceso de descentralizador si nos referimos a sus declaraciones diversas, Nicolás Sarkozy intentó afirmar que su reformismo neoliberal sería suficiente para reconstruir la confianza de los franceses hacia el Estado. Por ejemplo, disminuyendo los privilegios como el número de funcionarios, o privatizando empresas públicas energéticas (caso EDF) para financiar los nuevos campus universitarios

⁶⁶¹ Déclaration de M.Le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès Versailles-lundi 22 juin 2009. Sobre las políticas urbanas, Nicolas Sarkozy alaba estas políticas en materia de renovación de los edificios, y centró su atención en el grave problema de la cohesión social, descartando tajantemente como respuesta la política de discriminación positiva porque “renvía a unas historias, y unas tradiciones diferentes a las nuestras” (pág. 5). Philippe Estebe, “Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de << discrimination positive >>”, *art.cit.*, . Documento extraído a partir de: www.acadie-reflex.org .

⁶⁶² Isabelle Laudier, Laurence Lemouzy y Françoise Morsel, (2008): “L’impératif de faire mieux avec (tendanciellement) moins!”, *Pouvoirs Locaux* , núm.76, pág. 35.

(Ley de Autonomía de las Universidades, “reforma Pecresse” agosto 2007). Todos estos supuestos grandes logros reformistas son recordados desde la presidencia para edulcorar la mala opinión de los franceses sobre la política económica⁶⁶³.

Pero estas medidas para ser más eficientes, tenían que atacarse de frente a las innumerables estructuras estatales y autoridades desconcentradas, (Alain Lambert, Alain Rousset o Adrien Zeller). Detrás de este asunto de sobrerrepresentación funcional, estaría la pregunta accesorio sobre el papel eficaz de las élites (enarcas y politécnicos) en la promoción de la reforma. En este terreno, la eliminación de la ENA parecía una hipótesis poco probable. Mientras que la reducción de los servicios desconcentrados que se desdoblan con los servicios descentralizados, sigue siendo una tarea larga y muy compleja. La evolución de la creación y de la reducción de servicios desconcentrados fruto de la descentralización, ha traído históricamente tensiones entre sindicatos, notables locales y autoridades gubernamentales, básicamente por la reducción numérica de funcionarios⁶⁶⁴.

De igual forma, la presidencia de Nicolas Sarkozy intentó repensar la política sanitaria local. En especial se situó la reflexión de desconcentrar regionalmente la política de prevención sanitaria (ejemplo de la creación de la ARH suplantada por la ARS en el proyecto de 2008). De todas formas, este nuevo organigrama no postulaba realmente una descentralización sanitaria. Concretamente se trataba de una reorganización del sistema hospitalario, con recortes importantes de servicios públicos afectando a este personal como a sus pacientes (tesis del PS, con el eufemismo de las “franquicias médicas”) ⁶⁶⁵.

Por todos estos diferentes comportamientos, podemos calificar la política de descentralización de Nicolas Sarkozy como una nueva adaptación del neojacobinismo de la derecha francesa.

⁶⁶³ Documento: “Un quinquennat à mi parcours. Deux ans et demi de changement” (www.referentiel.nouvelobs.com/file/785364.pdf).

⁶⁶⁴ Olivier Diederichs y Ivan Luben, (1995): *La déconcentration*, coll. “Que sais-je?”, Presses Universitaires de France, Paris, págs.7-9.

⁶⁶⁵ Documento del PS: “Deux ans de Nicolas Sarkozy, l’échec: Le bilan des deux premières années de Nicolas Sarkozy”. Disponible en: <http://tempsreel.nouvelobs.com/file/692070.pdf>

Entre tanto, esta continuidad política consolida la vigencia de la V República como un “sistema perfecto o casi perfecto”. Cuando en realidad, este sistema es discutido por su lejanía hacia el ciudadano.

Para combatir este malestar social, debemos recordar que durante la campaña presidencial de 2007 emergió un semblante de programas políticos focalizados en instaurar una VI República (Christophe Prémat)⁶⁶⁶. La gran variedad de proposiciones prometían dar más poderes al Parlamento (François Bayrou), promover el escrutinio proporcional (Gérard Schivardi) o dinamizar el referéndum con una proposición de iniciativa ciudadana (Ségolène Royal). El candidato UMP descartó este debate, siendo contrario a una VI República que repitiese los mismos errores de la IV República. Sin más rodeos, Nicolas Sarkozy se destacó por afianzar una mayor responsabilidad presidencial ante el Parlamento, cosa que hizo a través de la reforma institucional de 2008 y su primer discurso ante el Parlamento reunido en Congreso (junio 2009)⁶⁶⁷.

En el terreno de la práctica, sociólogos (Pierre Rosanvallon, Alain Touraine), politólogos diversos (Alain Cayrol o Brice Teinturier) y detractores políticos a Nicolas Sarkozy (Arnaud Montebourg o François Bayrou) coincidieron todos en este desamor creciente por la clase política, consecuencia posible de la inadaptación institucional.

La reforma de las instituciones intentaba reducir esta franja, abriendo un cierto debate hacia el camino de una V República *bis*. Una misma República más adaptada a la audición del Parlamento y donde las dos cámaras fuesen menos subordinadas al ejecutivo central (línea defendida por el presidente UMP a la Asamblea nacional, Jean- François Copé)⁶⁶⁸. Por su parte, el constitucionalista Guy Carcassonne destacó que estos nuevos poderes favorables al Parlamento, son eclipsados por un problema cultural de sus representantes. Estos electos tienen muchos poderes, pero el

⁶⁶⁶ Christophe Prémat, (2007): “L’idée d’une VI République dans la campagne des présidentielles 2007”, Article publié: 2007/04, http://www.senspublic.org/article.php3?id_article=424 (págs. 3-11).

⁶⁶⁷ Déclaration de M.Le Président de la République devant le parlement réuni en Congrès, Versailles-lundi 22 mai 2009.

⁶⁶⁸ Véase la postura parlamentarista expresada por Jean-François Copé, (2009): *Un député, ça compte énormément!*, Albin Michel, Paris.

Parlamento omite evaluar la política gubernamental, por una razón simple “ controlar no es gratificante”⁶⁶⁹.

Por encima de estas consideraciones que revalorizan el papel del Parlamento, la V República sufre de la influencia presidencial – calificada mediáticamente de agobiante o de infernal – sobre el Primer ministro y del peso de la historia (Raphaëlle Bacqué)⁶⁷⁰. En este sentido podemos recordar históricamente, la falta de claridad presidencial para fomentar una descentralización que se compagine con los ideales republicanos. De Gaulle cuya popularidad declinó con los acontecimientos de mayo 68, intentó sin éxito promover una forma de regionalización embrionaria en un referéndum (John Loughlin)⁶⁷¹. Sus sucesores se destacaron igualmente en preservar la unidad del Estado. François Mitterrand, Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy se diferenciaban de sus Primeros ministros más localistas como Pierre Mauroy, Michel Rocard, Jean-Pierre Raffarin, y más tarde con François Fillon⁶⁷². El poder presidencial y sus élites han demostrado por el pasado su firme voluntad política para no desvalorizar sus funciones. Esto se tradujo calculadamente mediante la no concesión de demasiadas competencias claras para las colectividades locales (ejemplo de la política educativa, económica y sanitaria), y el sustento institucional de la influencia presidencial sobre el Primer ministro. Como otra tipicidad, el Presidente de la República resucitaba oportunamente la descentralización para desmarcarse de unos predecesores jacobinistas e encarnar una imagen de proximidad y modernidad. La estrategia de

⁶⁶⁹ Les Débats de l’Obs, “Vers une VIe République?” , Le face-à-face Jean-François Copé-Guy Carcassonne, *Le Nouvel Observateur* núm.30 avril- 6 mai 2009, págs. 87-86.

⁶⁷⁰ Raphaëlle Bacqué, (2008): *L’enfer de Matignon: Ce sont eux qui en parlent le mieux*, Albin Michel, Paris. y el documental de *France Télévisions* difundido el día 07.11.2010: “L’Enfer de Matignon”, realizado por Philippe Kohly, escrito por Raphaëlle Bacqué y Philippe Kohly, Zadig productions/INA/2008.

⁶⁷¹ John Loughlin, “Les nationalismes britannique et français face aux défis de l’europeisation et la mondialisation”, *art.cit.*, . En esta dirección se destacaba la evolución histórica comparativa de la transformación de Estado galo y británico, donde el modelo descentralizador británico de los años noventa (*devolution*) superó la descentralización administrativa gala, a pesar de ser dos Estados con una fuerte tradición centralizadora en la segunda mitad del siglo XX.

⁶⁷² *Sens public*: “Sociologie des organisations entretien avec Michel Crozier”, propos recueillis par Christophe Premat, Publication de l’article en ligne: 2008/02, http://www.sens-public.org/article.php3?id_article=509

seducción presidencial hacia la gestión local, aparecía justamente cuando el Estado central era sujeto de múltiples críticas. Especialmente, cuando se abría el debate recurrente acerca de la “demisión” funcional del Estado en sus misiones tradicionales (ejemplo de Jacques Chirac en 2002, y François Mitterrand en 1982-1983). Pero esta postura ocasional del Eliseo no impidió posteriormente el rearme de un jacobinismo mutante (Acto I y Acto II son ejemplarizantes).

Y esta lógica como era de esperar sigue vigente con Nicolas Sarkozy. A pesar de sufrir la erosión de las competencias estatales por la construcción europea (principio de subsidiariedad), el Estado se readaptó como el actor imprescindible para salir de la crisis. Principalmente, este modelo compaginaba de manera inherente a la descentralización una renovación de la desconcentración. En este ámbito, se publicitó la influencia creciente del Prefecto regional sobre su homólogo departamental.

De esta recapitulación, el mayor problema que tiene esta República es precisamente el conservatismo presidencial para trascender materias tabús. Sobre todo se podía reprochar a este poder ejecutivo de no sacrificar sus propios poderes para servir en consecuencia mejor el interés general. Para solucionar esto, se debía articular mejor sus relaciones con el Primer ministro y promocionar una descentralización más política y sostenible.

Con esta filosofía, Nicolas Sarkozy apareció más fiel a sus predecesores que diferente. Principalmente, ya que este Presidente perpetuaba el dogma del Estado, como centro impulsor y regulador de políticas públicas (industriales, sanitarias, educativas) y en materia local, a través de la noción de Estado estratega. Lo novedoso fue que el gobierno galo junto con diversos otros analistas (Laurent Devazies, Christian Saint- Etienne, y el informe Balladur), estimó necesario promocionar una red de ciudades (Grand Paris y la creación de metrópolis modernas) – a partir de los ejemplos mundiales Gran Londres, Gran Tokyo o Gran Shangai – para afrontar la globali-

zación. Christian Saint-Etienne destacaba la misma observación que Laurent Deva-
ziés que estigmatizó “el déficit metropolitano galo”⁶⁷³.

**Cuadro 5.6: La definición contemporánea del Estado estratega, y su diferencia-
ción del Estado providencia y “regaliano”**

Tipología del Estado francés	Definición y terreno de aplicación.
Estado “regaliano” (<i>Etat régalien</i>)	“Tiene como misión de hacer respetar el Estado de derecho por la Justicia, y de asegurar la seguridad externa y interna de la Nación. El Estado regaliano es el garante imprescriptible de los derechos del individuo”.
Estado providencia	“Debe garantizar los derechos reales fundamentales que son el acceso a la educación y a la sanidad pública, poner en marcha un sistema de seguro colectivo contra los riesgos de la vida (vejez, paro, accidentes del trabajo) y organizar una solidaridad social destinada a ayudar los ciudadanos más desfavorecidos a reinserarse activamente en el mundo del trabajo. El Estado-providencia permite a cada individuo elevarse a la dignidad como ciudadano”.
Estado estratega (Nicolas Sarkozy)	“Es encargado de velar a la prosperidad del país a largo plazo, de asegurar que la colectividad nacional dispone bien de infraestructuras físicas, energéticas y digitales y de recursos humanos y financieros, sobre todo en materia de innovación y financiación en la toma de riesgos, permitiendo desarrollar el nivel de vida y el bienestar de la población dentro del medio y largo plazo. El Estado estratega está al servicio de la libertad colectiva anclada dentro de la preparación a largo plazo. Para que el Estado republicano vuelva a ser eficaz, debe concebir las modalidades de aplicación apropiadas. El Estado estratega debe contribuir a dar una visión a largo plazo de los actores nacionales. El Estado estratega debe asegurar un entorno óptimo de crecimiento para las empresas que producen en su territorio o concentran en su territorio su sede social y sus funciones dirigentes, así como para las actividades a fuerte valor añadido, de investigación y de desarrollo, de servicios avanzados y de producción manufacturera de alta gama. Su acción debe mantener una fiscalidad competitiva y equitativa, favorecer el desarrollo de infraestructuras y la investigación y desarrollo...”

⁶⁷³ Christian Saint-Etienne, (2009): *Rapport à Monsieur le Président de la République. Quelle stratégie dynamique d'aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/09400031111/0000.pdf>

	Como instrumento se debe promover las entes urbanas (Gran Paris, metrópolis modernas, ...inspirado del informe Balladur)
--	--

Fuente: propia traducida al español a partir del informe (Rapport à Monsieur le Président de la République, Paris 25 juin 2009, Christian Saint-Etienne “Quelle Stratégie dymanique d’aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse”.

En este cauce, el diagnóstico sobre la ausencia de ciudades francesas con un rango europeo no era cuestionable, y fue compartida por numerosos actores⁶⁷⁴. Justamente yació esta problemática como punto de discusión sobre la gestión económica de Nicolas Sarkozy. Stephane Rozès insistía en la idea, que el éxito de la salida post crisis residiría en la aportación rápida de soluciones en materia de I+D entre las regiones, las ciudades y las empresas⁶⁷⁵. Esta reflexión suponía que existiese entre todos estos actores una repartición de competencias económicas y una articulación de sus acciones para que estas colectividades regionales y aglomeraciones alcanzasen esa notoriedad internacional.

Evidentemente detrás de este análisis, estaba la promoción de las competencias económicas regionales, juzgada como imprescindible por el ARE y Nicolas Bouzou para promocionar correctamente la economía de la innovación⁶⁷⁶. Y más aún, este argumento era pertinente en un país caracterizado por su resistencia implícita a entrar plenamente en la globalización, “lo que perjudica al desarrollo de su atraktividad”⁶⁷⁷. Dejando de lado la implantación de los polos de competitividad, Francia

⁶⁷⁴ Réinventer la croissance. Baromètre Attractivité du site France 2009, Ernst&Young. En este análisis se destacaba el déficit de notoriedad europea y internacional de las metropolis galas. Solamente, Paris (56%) y Lyon (44%) tenían ese potencial de atraktividad para las empresas (pág. 36). También se criticó el modelo de desarrollo jacobino económico galo que reposaba en gran parte en el desarrollo de las “metrópolis regionales”. Disponible en: http://www.ey.com/FR/fr/Newsroom/News-releases/Communiqué-Pressé_Attractivité-France-2009 .

⁶⁷⁵ *Ibidem*, pág. 32 .

⁶⁷⁶ Nicolas Bouzou, (2010): “Renforcer le rôle économique des régions”, núm.mars, Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/1696/>

⁶⁷⁷ Réinventer la croissance. Baromètre Attractivité du site France 2009, Ernst&Young, pág. 33.

seguía careciendo de una fuerte cultura de innovación. Es muy significativo observar la fuerte preocupación empresarial acerca de la importancia de favorecer una fiscalidad favorable a las empresas innovadoras (42%), sobre todo cuando se ahondó el nivel de competitividad entre las empresas galas y las alemanas.

En un sentido contrario al movimiento eurroregional y de globalización, Nicolas Sarkozy privilegió la continuidad del Estado como actor clave en las políticas económicas y territoriales, con el riesgo de dificultar la adaptación europea de las economías regionales y metropolitanas galas. Detrás de esta inadaptación política y territorial, estaba la continuidad de la desindustrialización gala y el aumento de su déficit comercial.

Desde esta perspectiva, podemos hablar de estancamiento político de esta V República descentralizada, por su incapacidad de experimentar otro horizonte más descentralizador más próximo al ciudadano, y sobre todo en materia económica.

2.2. La europeización funcional y financiera de las colectividades locales

Cuando hablamos de europeización funcional y financiera de las colectividades galas, pretendemos comparar el modelo descentralizador francés con el resto de la mayoría de los grandes países de la UE en términos cualitativos y cuantitativos.

Inspirándonos de los grandes textos regionales europeos (ejemplo de la Declaración sobre el regionalismo en Europa), la europeización funcional se centra en el análisis de la existencia o no de una verdadera clarificación de competencias más nítida entre el Estado y las colectividades locales, y si la Región dispone de una personalidad jurídica plena⁶⁷⁸.

⁶⁷⁸ Declaración sobre el regionalismo en Europa, Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) reunida en Asamblea General en Basilea el día 4 de Diciembre de 1996. Como puntos de interés debemos relacionar el caso de Francia con los artículos 2,3, 4, 5, 7 y 8 relativos a la organización institucional de la Región, sus competencias. Los recursos financieros, y su participación en los órganos del Estado.

En cuanto a la europeización financiera se refiere a la promoción más concreta de mayores garantías financieras para las colectividades locales, gracias un mayor grado de concesión de autonomía fiscal, lo que supone un menor intervencionismo estatal hacia estos entes.

El límite se halla en que estas orientaciones europeístas sufren principalmente de la desvalorización de la gestión local por parte del Estado, y por el predominio de problemáticas financieras.

2.2.1. La desvalorización estatal de la gestión local y el respaldo social

Durante la precampaña electoral de las regionales de 2010, volvimos a asistir de nuevo a la virulencia dialéctica del gobierno UMP hacia la acción política de las regiones socialistas. Al igual que el eje director de las regionales de 2004 y de sus famosos libros negros sobre la gestión regional socialista (ejemplo de Roger Karoutchi), la estrategia gubernamental UMP se focalizaba en denunciar el alza generalizada de la presión fiscal (argumento dudoso no apoyado principalmente por la máxima jurisdicción financiera) y puesto institucionalmente en valor de forma sutil por el Ministerio del Interior a través de la DGCL⁶⁷⁹. También a esta estrategia política, se aglutinó alguna referencia crítica hacia la gestión regional socialista, denunciando “los gastos suntuarios” de diversos ejecutivos regionales (gastos en materia de comunicación o la construcción de nuevas sedes de Consejos regionales en plena crisis)⁶⁸⁰.

Así pues, desde la aparición de la crisis económica internacional en 2008 hemos observado una sensible deterioración de las relaciones entre el Estado central y el conjunto de las colectividades territoriales. Esta disconformidad política mostraba dos maneras distintas de erosionar esta crisis (ejemplo de la contestación del ARF acerca de la supresión de la TP y sobre la subordinación financiera regional a la con-

⁶⁷⁹ Roger Karoutchi, (2009): *Le livre noir des régions socialistes*. Disponible en: http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20070228/877083_livrenoirregionssocialistes.pdf.

⁶⁸⁰ Robert Colonna d'Istria y Yvan Stephanovitch, *Régions le grand gaspi, op.cit.*, .

ferencia nacional sobre los déficits)⁶⁸¹. En este sentido, el Presidente Nicolas Sarkozy presentó dos actitudes enigmáticas por ser contradictorias en su finalidad política.

La primera forma consistió en reconsiderar el papel del Estado hacia las colectividades territoriales reduciendo progresivamente las dotaciones públicas y imponiendo la reforma de la TP para 2010. Mientras tanto se producía una reorganización de los poderes desconcentrados al nivel regional y se mantenía contractualmente importantes compromisos con las colectividades territoriales (ejemplo del *Grenelle de l'Environnement* y financiación regional costoso de la construcción de líneas TGV).

El segundo interrogante, residía en la imposición necesaria de la reforma de las colectividades territoriales. Un instrumento presentando como clave en la modernización de la vida local, con estas palabras: “para ser más eficaz, más reactiva, más democrática, más fuerte, y correlativamente menos compleja, menos costosa, menos pesada”⁶⁸². Con esta argumentación Nicolas Sarkozy sigue fiel a la tradición republicana de preservar el municipio como escala de base de la organización y de la democracia local (preservación de la cláusula general de competencias) y centra su deseo de racionalización drástica al nivel departamental y regional como epicentro principal “del despilfarro local”. Sin embargo, este diagnóstico del Eliseo difiere de otras reivindicaciones sociales más relevantes (ejemplo de la necesidad de reestructurar o suprimir más o menos las escalas mancomunitarias, según el análisis de Frédéric Micheau)⁶⁸³. Particularmente destacable, se encuentra la idea de fusionar de forma voluntaria los departamentos y las regiones, y de imponer un consejero territorial cuyo escaño le permita asistir a sesiones del Consejo regional y general.

⁶⁸¹ Association des Régions de France: Communiqué de presse, 6 février 2009 “L’ARF condamne la suppression unilatérale de la Taxe professionnelle”. Posteriormente y en el mismo sentido crítico, Association des Régions de France: Communiqué de presse, 19 mai 2010 “Les Régions ne participerons pas à la Conférence Nationale sur les déficits”. Aquí el ARF denunció la política gubernamental que erosionaba deliberadamente la autonomía fiscal regional (supresión de la TP). Y a la vez implicaba injustamente estas colectividades en la formación del déficit público total, cuando en realidad los Consejos regionales contribuían solamente en un 1% a este déficit, y teniendo que realizar y financiar compromisos estatales diversos. Documentos extraídos a partir de: www.arf.asso.fr.

⁶⁸² Allocution de M. Le Président de la République. Remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités. Palais de l’Elysée-Jeudi 5 mars 2009.

⁶⁸³ Sondeo IFOP pour Profession Politique, “Les Français et les Conseils généraux”, octobre 2008. Aquí, los franceses deseaban suprimir en prioridad: las estructuras mancomunitarias (39%), los departamentos (26%), las regiones (23%), y el municipio en un 12%.

De todos modos, esta orientación presidencial fue sorprendente ya que no emanaba ni del ARF (Alain Rousset), ni del ADF (Claudy Lebreton), y no aparecía como preocupaciones prioritarias de estos organismos. Ambas asociaciones locales, reiteraban de forma mecánica desde 2002, que la descentralización debía centrarse “en clarificar competencias entre el Estado-colectividades locales”, y entre las mismas colectividades locales. A lo que se adjuntaba la inherente necesidad de tener suficientes medios financieros para cumplir sus funciones principales, y poner fin a la financiación local en abusivas políticas públicas nacionales (ejemplo *Grenelle de l’environnement* o Plan de relanza).

Si nos adentramos, en la interpretación político francesa del principio de subsidiariedad, estos máximos responsables estatales afirmaron regularmente que este principio “no significaba forzosamente el pleno reconocimiento de una regionalización política” (Nicolas Sarkozy, Brice Hortefeux)⁶⁸⁴. Además, estos mismos responsables describían que no existía un modelo de Estado uniforme, y que las demás entidades locales participaban también – gracias a la cláusula general de competencias – a la aplicación de este principio europeo. Todo esto sigue siendo el punto de vista tradicional de los dirigentes estatales UMP.

En lo que respecta la opinión del conjunto de actores locales, hemos desarrollado ampliamente la siguiente idea que este Acto II dibujó un Estado centralizador que no facilitaba la gestión local. Aquí se operó principalmente para las entidades locales un traslado cuantitativo de competencias junto con una insuficiente compen-

⁶⁸⁴ Intervention de M.Brice Hortefeux, Ministre de l’intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales: “Discours de présentation, au Sénat, du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales, Sénat Mardi 19 janvier 2010, (rechazo claro al federalismo para la República francesa y sus regiones) “Nous en sommes, je crois, tous convaincus: notre République n’empruntera jamais la voie du fédéralisme. Une région française ne sera jamais un Land allemand ou “une communauté autonome” espagnole. L’observation attentive des évolutions en cours dans plusieurs pays européens devrait d’ailleurs nous inciter à une certaine circonspection”.

sación financiera (Alain Rousset)⁶⁸⁵. En este sentido nos resulta difícilmente visible observar una trascendental europeización funcional y financiera de las colectividades locales, sobre todo cuando este proceso carece todavía de una cierta jerarquización de las escalas y de una especialización competencial (el informe de Alain Lambert de 2007 y los informes financieros y descentralizadores de la *Cour des Comptes* influyen en esta afirmación).

Como elemento de confirmación suplementaria, podemos centrarnos en las valoraciones contrastadas de los franceses sobre las diferentes escalas locales. Este asunto lo hemos tratado en detalle en el Capítulo tercero, a lo que añadimos la evolución de este estudio.

Debemos resaltar de nuevo, la idea general que los franceses no desprecian la idea de la descentralización y que empiezan a interesarse por esta materia a pesar su tecnicidad. Pero esta nueva valoración, se compatibiliza con la buena defensa del Estado como garante de la protección social (Brice Teinturier 2003, Beatrice Roy 2005). Solamente, estos franceses se muestran cada vez más críticos o decepcionados sobre los enésimos proyectos de reforma del Estado. Si esta reforma del Estado se acompaña de un proyecto descentralizador, los franceses levantan varias sospechas. Las consecuencias negativas apuntan como riesgos principales la elevación de la presión fiscal, el deterioro progresivo del modelo social francés de bienestar, y el aumento de las desigualdades territoriales.

En esta línea podemos insistir que subsiste todavía en la sociedad francesa una relación complicada, contradictoria y episódicamente “esquizofrenia” en cuanto a la interpretación de la República descentralizada.

⁶⁸⁵ *Régions Magazine*, núm. 99-100, mars avril 2011 “25 ans de régionalisation 1986-2011”. Entrevista de Alain Rousset, presidente del ARF, que sintetizó este inmovilismo estatal con esta frase lapidaria: “Le problème est le même depuis deux siècles l’Etat ne voit pas que la France a changé” (traducción: “El problema es el mismo desde dos siglos el Estado no ve que Francia ha cambiado”). Documento extraído a partir de: www.regionsmagazine.com . .

Los diferentes sondeos sobre estas cuestiones locales, indican valoraciones contrastas en cada escala. Los franceses aprecian las estructuras intermunicipales por su gestión de proximidad en ciertos servicios públicos y equipamientos. Al nivel departamental alaban su proximidad con el mundo rural y con los servicios sociales a la tercera edad. En cuanto a la escala regional, legitiman sus misiones en materia económica, política de transporte y medioambiental, y desean un traslado de competencias selectivo de materias mal ejercidas por el Estado (ejemplo de la vivienda)⁶⁸⁶.

Como puntos negativos, repetimos de nuevo la evocación anterior que traducía un cierto desconocimiento más profundo de las instituciones y representantes regionales, departamentales e intermunicipales. En Francia las colectividades locales – en un espíritu de competencia y de transparencia – hacen destacados esfuerzos para aproximar el ciudadano, publicando revistas informativas locales. Pero hay insuficiencias informativas sobre todo hacia los jóvenes (a nivel departamental) y hacia las estructuras intermunicipales, donde los ciudadanos piden más transparencia de gestión. En esta dirección resaltamos el contraste de opiniones entre una sociedad que reclama más transparencia en la gestión intermunicipal, con una elección de sus dirigentes mancomunales al sufragio universal directo (53%) y unos electos municipales más reticentes a seguir esta opción (52 y 57 % de opiniones desfavorables a la elección al sufragio universal directo del presidente y del consejo comunitario de las estructuras intermunicipales)⁶⁸⁷. Como otro punto relevante, está la plena concienciación francesa que hay una escala local excesiva (84%) que debería sacrificar la mancomunidad (39%), pero este último dato paradójico – por el arraigo de los franceses a la gestión (inter)municipal de proximidad – no es muy relevante⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ Sondeo CSA/*France Europe Express* 22, 23,24 janvier 2004. Las regiones son preferidas por los ciudadanos para gestionar el medioambiente, 63%, los transportes 66% y la vivienda 73%. Documento extraído a partir de: www.csa-fr.com.

⁶⁸⁷ Sondeos: CSA, *Dexia ACUF/ADCF* “Les français et les structures intercommunales” Octubre 2008 y IPSOS *pour* AMF, “Nouveau mandat: nouveaux défis”-Novembre 2008. Documentos extraídos a partir de: www.csa-fr.com y www.ipsos.fr.

⁶⁸⁸ Sondeo IFOP *pour* *Profesión Politique* 25-28 août 2008 (Octobre 2008) “Les français et les conseils généraux”. Documento extraído a partir de: www.ifop.com.

Sin entrar en más detalles, todo este conjunto de elementos diversos muestra una visión general problemática de un país que sigue sin reconocer plenos poderes competenciales para las regiones, cuya profundidad paradójica y hasta contradictoria ha sido evocada ampliamente por Gerard Marcou (2008). Y esta tendencia pesada naturalmente se repercute a nivel sociológico, donde se observa también de manera creciente una difícil relación ciudadana con el nivel local, pero menos fuerte con el nivel estatal (ejemplo de la apreciación posterior de Pascal Perrineau 2011)⁶⁸⁹.

Superando todo esto, tenemos que ser cautelosos sobre la siguiente calificación de la aplicación del principio de subsidiariedad en Francia. Esta complejidad sociológica interpretativa de la República descentralizada no significa por lo tanto “un atropello manifiesto” a la aplicación del principio de subsidiariedad. Aquí debemos subrayar la atención departamental e intermunicipal para cumplir objetivos prioritarios, como la inserción en alza de las políticas medioambientales y en políticas sociales⁶⁹⁰. De ahí, la legitimación creciente gala por la gestión local, y su exigencia hacia la UE en la aplicación de políticas públicas más eficientes y transparentes. En estos términos, los franceses consideran justamente necesario la presencia de servicios públicos para construir y preservar la atraktividad de un territorio.

⁶⁸⁹ *Le Monde* 1.2.2011, “Les français se méfient de leurs élus”, baromètre “confiance politique”, Opinionway, CEVIPOF, Institut Mendès –France, como elementos destacados: los franceses desconfían de la izquierda y de la derecha para salir de la crisis de manera rápida (56%), una fuerte desconfianza presidencial y gubernamental 65% y 58% , y que contamina la acción regional 52%, departamental 51%, y municipal en un 42% .

⁶⁹⁰ En este sentido, Christian Riquelme, (2007): “L’institution départementale au centre de la “qualité durable” ”, *Pouvoirs Locaux*, núm.75, págs. 84-87. A pesar de ser una preocupación creciente, las políticas medioambientales están superadas ampliamente en materia presupuestaria por la acción social departamental, muy importante y más aún con la crisis desde 2008. Los gastos sociales departamentales representan para el 80% de los departamentos entre la mitad y los 2/3 del total de los gastos de funcionamiento, según el *Bulletin d’informations statistiques de la DGCL* (2011), núm. 80: “Les finances départementales sensibles à la conjoncture économique” (documento extraído a partir de: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>) .

2.2.2. Las reformas financieras son insatisfactorias.

Desde 2002, las dos presidencias UMP se han caracterizado por reducir como prioritario el creciente déficit público, pero coincidiendo con diferentes proyectos de auditorías y sus escasos resultados.

Jean-Pierre Raffarin empezó encauzando un proceso de auditoría de la administración del Estado, a través de las SMR, *Stratégies ministerielles de réforme* (Estrategias ministeriales de reforma), siguiendo tres ejes ante el Parlamento: el análisis sistemático de las misiones administrativas, el desarrollo de normas de calidad en los servicios públicos y en una nueva gestión de los recursos humanos (promoción funcional al mérito)⁶⁹¹. Posteriormente, la LOLF (2005-2006) y la RGPP (2007) completaron y afinaron paso a paso estas nuevas normas de gestión pública. Como otra consecuencia, se relegó en un segundo plano la propia continuidad de la descentralización (Dominique de Villepin).

Desde los informe financieros públicos y por auditorías privadas, el Acto II de la descentralización demostró un cierto cambio en el reparto de gasto de de las colectividades territoriales, sobre todo a nivel regional y departamental. Inicialmente en 1984, los gastos regionales constituían el 3% del conjunto de los gastos públicos⁶⁹². En 2007, los gastos del sector regional representaban el 12% del conjunto de los gastos de las colectividades locales. La parte departamental dentro de los gastos totales alcanzaba el 31%, mientras que la escala municipal totalizaría un 57%, repartida entre los municipios (45%) y agrupamientos a fiscalidad propia 12%. La escala municipal perdía naturalmente porcentaje fruto de su escasa ganancia de competencias. De todas maneras, las regiones francesas estaban muy lejos de imitar territorios regionales europeos como Bade Wurttemberg, Cataluña, o Galicia, cuyos ejemplos representaban la primera colectividad local, en términos de competencias y de capacidad financiera por encima de las otras escalas locales.

⁶⁹¹ Circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003.

⁶⁹² Romain Pasquier, (2004): *La capacité politique des régions, Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pág. 93; Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2008*, págs. 8-9.

Tabla 5.3: El presupuesto regional galo por habitante dentro de la UE

	Baden- Württemberg (Alemania)	Ile-de- France (Francia)	Valencia (España)	Rhône- Alpes (Francia)	Abruzzes (Italia)	Auvergne (France)
Población	10,7 millones de habitantes	11,8 millones de habitantes	6,1 millones de habitantes	6 millones de habitantes	1,3 millones de habitantes	1,34 millones de habitantes
Superficie	35 750 km ²	12 000 km ²	23 266 km ²	49 698 km ²	10 760 km ²	26 000 km ²
PIB por habitante	33 300 euros	47 155 euros	21 300 euros	30 000 euros	21 400 euros	25 100 euros
Presupuesto 2010	34, 9 mil millones de euros	4, 7 mil millones de euros	16, 6 mil millones de euros	2,4 mil millones de euros	6,4 mil millones de euros	0,6 mil millones de euros
Presupuesto regional por habitante	3261 euros	405 euros	3254 euros	400 euros	4923 euros	447 euros

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Régions Magazine, Eurostat/Bureaux de représentation des régions à Bruxelles/Insee

Justamente fue este asunto que suscitó pasiones políticas en Francia. Desde un punto de vista cuantitativo, nuestro análisis se puede adjuntar con la visión general de Romain Pasquier, o el economista Nicolas Bouzou. Dichas opiniones coincidían en afirmar que la regionalización en Francia estaba aún lejos de equipararse con las CCAA españolas y demás países de la UE. Esta regionalización representaba más o menos el 30% de los gastos públicos, y cuya parte seguía creciendo dentro de un modelo financiero autonómico en constante evolución⁶⁹³. Todas las regiones francesas ganaron competencias sobre todo económicas, y ampliando a la vez sus administraciones. Esta evolución reveló en gran parte el crecimiento de los gastos de funcionamiento sobre los gastos de inversión, y simultáneamente el incremento más rápido de los gastos totales regionales sobre sus ingresos totales⁶⁹⁴.

⁶⁹³ Romain Pasquier, *La capacité politique des régions, Une comparaison France/Espagne, op.cit.*, pág. 93. Nicolas Bouzou, (2010): “Renforcer le rôle économique des régions”, núm.mars, pág. 7-8. Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/1696/>.

⁶⁹⁴ *Les finances des régions 2006*, Direction générale des collectivités locales février 2008, pág. 5-6. En este sentido destacamos entre 2005/2006, un aumento de los gastos regionales (+12,6%) superior al nivel de ingresos totales (+11,9%), (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

De todos modos, el Acto II mostró una evolución financiera favorable para las regiones si comparamos con los datos iniciales del Acto I. Pero esta tendencia quedaba todavía muy alejada de otras colectividades regionales europeas (Lander o CCCAA como ejemplos).

Esta lenta evolución se explica sobre todo por la articulación de un modelo social y fiscal muy complejo. Debemos tener en cuenta, que Francia tiene un sistema de protección social muy desarrollado, cuyas cuentas públicas en creciente déficit hipotecan ver una simplificación de esta gestión (estatales y locales) y como un proceso inmediato (véase la estructuración financiera pública en Francia en 2005 y la importancia en el gasto de la Administración de la seguridad social Tabla 5.2 y 5.3).

Esta situación de entramado, explica “la gran dificultad” gala para realizar una gran reforma fiscal que satisfaga tanto el Estado central, las colectividades locales, y los agentes sociales. En este sentido, Francia sigue destacándose por su alto grado de contribuciones sociales (patronal y salarios) y de impuestos diversos (ejemplo de la CSG, *Contribution Sociale Généralisée*, Contribución social generalizada)⁶⁹⁵, y la supuesta problemática del pago financiero de las 35 horas. Esta tesis continúa muy extendida en foros neoliberales (más liberales y reformistas que el propio gobierno, pienso en el IFRAP) y también debatida en términos económicos, financieros y fiscales (OCDE, o OFCE de Eric Heyer).

Al margen de estas lentas evoluciones financieras para las colectividades territoriales, coexiste la impresión general de un Estado central que institucionalizó una descentralización asimétrica. Precisamente, una descentralización que está más bien desvinculada con las transformaciones financieras y fiscales adecuadas⁶⁹⁶. Desde el Acto II, esta problemática se aparentaba muy complicada de resolver por razones

⁶⁹⁵ La CSG es un impuesto establecido por el gobierno de Michel Rocard sobre el conjunto de las rentas, el 16 de noviembre de 1990. Su objetivo primerizo consiste en refinanciar el sistema deficitario de la seguridad social.

⁶⁹⁶ Philippe Valletoux, (2008): “Fiscalité locale: une réforme politique”, *Revue française de finances publiques*, núm. 103, págs. 63-64.

políticas y técnicas. Ejemplo del caso polémico del debate sobre la supresión de la reforma de la TP, que intenta inspirarse de la modernización de impuestos empresariales europeos⁶⁹⁷. Las alternativas a la remodelación de este impuesto son escasas, (ejemplo del intento de substituir este impuesto por la creación de otros impuestos, como el impuesto *taxe carbone*, en septiembre de 2009), y perjudican a la estabilidad financiera local.

Frente a esta inseguridad jurídica en materia de finanzas públicas – que altera las políticas económicas locales –, Nicolas Sarkozy debía reflexionar sobre este tema. El objetivo presidencial debía concentrarse en mejorar este ejercicio de competencias locales, sobre todo en un contexto de crisis de las finanzas públicas⁶⁹⁸.

La reforma de las finanzas públicas debía realizarse a través de una profunda reforma de la fiscalidad local y estatal. Un tema que relanzó el debate local con la crisis de 2008, y la emergente problemática de los llamados “emprunts toxiques” (préstamos tóxicos). Esta expresión designa los contratos de créditos diseñados por entidades financieras y contraídos por diversas colectividades territoriales galas con un interés variable, y cuyo resultado mayor provocó la insolvencia e importantes dificultades financieras en estos mismos territorios (en particular al nivel municipal).

De manera visible, los ediles franceses mostraron un cierto descontento hacia el sector bancario por sus prácticas abusivas en materia de concesión de créditos estructurados (ejemplo del caso de la gestión financiera del banco DEXIA, primer socio importante de las colectividades locales)⁶⁹⁹. Detrás de estos comportamientos financieros, el Estado central estaba en el epicentro de las críticas locales por diversos motivos.

⁶⁹⁷ Gérard Thoris, (2008): “La taxation des entreprises au niveau local”, *Revue française de finances publiques*, núm .103, págs. 97-100 (ejemplo de Italia o de Alemania).

⁶⁹⁸ 78ème Congrès de l’Assemblée des Départements de France, Orléans, Séance d’ouverture mercredi 29 octobre 2008, Intervention de Claudy Lebreton, Président de l’ADF. Documento extraído a partir de: www.departement.org.

⁶⁹⁹ Communiqué de presse Dexia, Paris, le 9 novembre 2009, “Crédits structurés: les 10 engagements de Dexia” www.dexia.com.

Primeramente, los electos locales denunciaron un sistema financiero imperfecto, donde el Estado central no ejercía una tutela suficientemente eficaz hacia el sector bancario. En este terreno se facilitaba créditos para las colectividades locales bajo una reglamentación “protectora” (la *circulaire* 92-260 du 15 septembre 1992” sobre las condiciones de suscripción de productos derivados a favor de las colectividades locales⁷⁰⁰. Y a sabiendas de este hecho coyuntural, el Estado central creó constantemente nuevas obligaciones y costes suplementarios para los alcaldes (ejemplo de la gestión municipal de los pasaportes y cartas de identidad), el plan de relanza de la economía, o *Grenelle de l’Environnement*. Todo esto hartazgo se conjuntó fielmente en el Congreso del AMF de noviembre 2008 (silbato de descontento procedentes de ediles contra François Fillon y diversos miembros del gobierno, exceptuando Nicolas Sarkozy) y en el sondeo del AMF, donde los entrevistados estimaron en un 58%, que ejercerán en el futuro cada vez más responsabilidades como “agente del Estado”, lo que supone una menor atención a su propia gestión local⁷⁰¹.

Segundariamente, el Estado central propagó continuamente la idea que la descentralización financiera como política “se adaptaba dentro del contexto europeo”. Todo esto a contracorriente de nuestra visión crítica y fundamentada por peritajes financieros diversos (Asamblea de Regiones de Europa, Bak Basel Economics y Nicolas Bouzou)⁷⁰². Como argumentos generales, estos defensores manifestaban claramente: “que esta descentralización había alcanzado una talla crítica suficiente o bien que la problemática de las finanzas públicas locales era una problemática gene-

⁷⁰⁰ En este debate se desprendía el análisis: *Collectivités locales France Rapport spécial*, “La dette structurée des collectivités locales: gestion active ou spéculation?”, Fitch Ratings, 16 juillet 2008. Este estudio enfatizó como inadecuado el marco jurídico contable y financiero de las colectividades locales, fomentado por la normativa estatal. *Fitch Ratings* estimaba que Francia facilitó el incremento de la deuda local hacia los productos bancarios derivados o préstamos estructurados a tasa variable (fondos especulativos con un mayor riesgo de endeudamiento para estos entes a mediano y largo plazo), en vez de apostar hacia otros productos financieros más seguros para estos actores públicos. También este marco era inadecuado para los entes locales, porque favorecía su sobreendeudamiento financiero (irrespecto del principio de prudencia y especialización de los ejercicios presupuestarios) y por existía casos europeos similares (caso de Alemania) y soluciones legislativas (ejemplo caso de Italia), págs. 1-7.

⁷⁰¹ Sondeo, IFOP *pour AMF* “Nouveau mandat: nouveaux défis”-Novembre 2008, pág. 39.

⁷⁰² Nicolas Bouzou, (2010): “Renforcer le rôle économique des régions”, núm. mars, págs. 7-8. Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/1696/>

rada artificialmente por las colectividades locales, y que no se correspondía con la responsabilidad del Estado”.

Siguiendo esta demostración argumental algunas opiniones como Roland Hureaux (2004) desmontaban los argumentos tradicionales de los electos locales que estimaban que la gestión francesa no se europeizaría⁷⁰³. En su opinión no existía la leyenda de un “Estado jacobino” ya que constataba que Francia “es el país más descentralizado de Europa”. Esta argumentación sorprendente se edificó basándose numéricamente en la diversidad de escalas locales (regiones departamentos municipios) y de electos locales, que junto con la regla del cúmulo de mandatos han construido un feudalismo local muy potente, y que ha engendrado el aumento de las contribuciones obligatorias, el déficit público y el retroceso económico⁷⁰⁴. Aquí el exceso de descentralización fue desvalorizado como un proceso que favorece “la corrupción de la democracia local”, postulando una Europa de Regiones desmarcada de ideas federalistas “en crisis” (Alemania, Estados Unidos) y citando el ejemplo institucional de recentralización británica (fuera del contexto de *devolution*). A pesar, de que esta opinión es puntual – puesto que no tiene en cuenta de las evoluciones posteriores tanto en Francia como en Europa –, incide sobre todo en la idea recurrente e intemporal que no existe un modelo europeo de descentralización, y por esta razón Francia no tiene que acomplejarse de sus vecinos europeos, defendiendo a contracorriente su propio modelo de descentralización financiera (debate sobre del grado de autonomía fiscal , política de dotaciones, y gestión de los fondos europeos) como política⁷⁰⁵.

Imitando posteriormente Roland Hureaux en su neojacobinismo financiero, Gilles Carrez patrocinó el vigente sistema financiero, insinuando que “no es tan malo como parece”, demarcándose así de los demás estudios financieros de Alain Lam-

⁷⁰³ Roland Hureaux, *Les nouveaux féodaux, Le contresens de la décentralisation*, op.cit., pág. 225.

⁷⁰⁴ A las opiniones de Roland Hureaux, se insertó el debate más matizado y crítico de Philippe Laurent (UMP) que reclamaba un Acto III de la descentralización, pidiendo la supresión del cúmulo de mandato, un mayor impulso al desarrollo de la mancomunidad y de la fiscalidad local (véase el blog de Philippe Laurent y sus grandes líneas maestras expuestas en: leblogdephilippelaurent.typepad.com) .

⁷⁰⁵ *Le Monde* 24.4.2006, “Les fonds européens divisent les régions françaises et l’Etat”.

bert, de Philippe Valletoux” y de analistas como Olivier Verheyde⁷⁰⁶. Este parlamentario reafirmó la vigencia de los impuestos locales “cuatro viejas”, y que algunos impuestos son progresivos, contrariamente a las manifestaciones opositoras de las asociaciones locales (ejemplo de la progresión de los ingresos regionales de la TIPP), gracias al Acto II de la descentralización. Este mismo diputado insistió en la idea que es el Estado quien facilitó ampliamente la gestión local. Todo esto, a través de sus contribuciones financieras decididas sin control por autoridades locales.

La conclusión de estos dos puntos de vista intemporal es que tienden a demostrar la idea que el Estado aparece como el “subordinado” financiero de las colectividades locales, cuyas escalas abusan de su condición, y de sus prerrogativas relativas a la libre administración de las colectividades locales⁷⁰⁷. Por esto motivo se acusa más las colectividades locales que el propio Estado de generar el déficit público y en esta misma ocasión de perpetuar una irresponsabilidad fiscal local. Aquí se destaca la idea primordial para el Estado de actuar en el descontrol de las tasas impositivas locales, y de compensar esta actuación ampliando la base imponible de cada impuesto. A pesar de ningunear otras consideraciones más pertinentes para matizar esta realidad local (política estatal de contractualización, regla del equilibrio presupuestario local, o el escudo fiscal), este parlamentario frente a la complejidad del problema, propuso mantener el sistema actual y de congelar el ritmo de las dotaciones para las colectividades locales (estimación de 50,8 mil millones de euros en 2010)⁷⁰⁸. Frente a esta postura parlamentaria, la respuesta gubernamental residió principalmente en el consenso Estado – colectividades locales (*Conférence nationale des exécutifs*) para unificar una misma estrategia contra el déficit público. Pero como lo indicaba anteriormente, el ministro del Presupuesto, cuentas públicas y función pública Eric Woerth, la respuesta pública “debe pasar por una corrección de la evolución de la políti-

⁷⁰⁶ Gilles Carrez, (2008): “L’autonomie fiscale des collectivités locales”, *Revue française de finances publiques*, núm. 103, pág. 73. En la misma revista financiera, Philippe Valletoux, “Fiscalité locale: une réforme politique” (págs. 63-66) y Alain Lambert, “Un cadre general pour une réforme de la fiscalité locale” (págs. 57-61) postulaban una recomposición completa del paisaje fiscal, a pesar de las dificultades políticas y técnicas; Olivier Verheyde, “Les finances locales françaises: une comparaison européenne”, *art.cit.*, págs. 8-15.

⁷⁰⁷ Gilles Carrez, “L’autonomie fiscale des collectivités locales”, *art.cit.*, págs. 67-72.

⁷⁰⁸ Localtis info 29.4.2010: “Gilles Carrez prône le gel absolu des dotations de l’Etat aux collectivités” (www.localtis.info).

ca de dotaciones, que debe ser menor a la evolución del nivel de inflación” (ejemplo de la DGF dotación más importante del Estado hacia las colectividades locales)⁷⁰⁹. La mayor problemática de las colectividades territoriales se centraba en el control de los gastos de funcionamiento que aumentaba más rápidamente que sus ingresos desde 2007, gracias a una política limitativa de su presión fiscal. También esta evolución se explicaba puesto que estas colectividades territoriales – a contracorriente del Estado – no podían recurrir a los préstamos para financiar estos gastos (una “garantía protectora” para estas mismas entes, desde el Estado).

Para ser más completos sobre este tema y sobre su enorme dificultad para encontrar una solución viable y satisfactoria para todos estos actores, Gilles Carrez (2010) distinguió una asimetría de los gastos de funcionamiento de las escalas municipales bien superiores a los de los departamentos y regiones. Esta observación puso de manifiesto como el Tribunal de cuentas (año 2005-2010), que los argumentos gubernamentales que consistían en acusar todas las colectividades – sin diferenciación de grado – de aumentar el déficit del Estado son exageradas desde un ámbito político. Efectivamente, existe disparidades de situaciones del gasto público al nivel de estructuras municipales ricas donde el gasto público puede ser mayor, y más fácilmente deficitario (Alain Guengant, y Guy Guilbert, 2010)⁷¹⁰. Mientras que las estructuras más modestas son más dependientes de la política de dotaciones, ya que no pueden solicitar préstamos (ejemplo del análisis de Martin Malvy presidente del APVF) y deben conjugar la racionalización de gastos para dinamizar la inversión pública⁷¹¹.

Estos diferentes análisis, ponen de manifiesto una cierta aporía para solventar de manera correcta y conjunta la racionalización de los gastos públicos. Entre tanto, esta situación postularía otro debate minimizado en este Acto II, que es la revisión de

⁷⁰⁹ Entrevista de Eric Woerth, Association des petites villes de France, *La tribune des petites villes*, avril 2008, núm. 122, “Réforme des finances publiques: la position du Gouvernement”, págs. 2-3.

⁷¹⁰ Localtis info 29.4.2010: “Gilles Carrez prône le gel absolu des dotations de l’Etat aux collectivités” (www.localtis.info).

⁷¹¹ Association des Petites Villes de France, *La tribune des petites villes*, avril 2008, núm. 122, “Déficits publics: les faits sont têtus, Martin Malvy, pág. 1.

la perecuación en Francia y su correcta ampliación (postura de Philippe Laurent como presidente de la comisión de finanzas del AMF, en 2010).

Dejando de lado estas posturas, el gobierno central podía tener en cuenta otras opiniones que sean políticas, de análisis económicos y financieros para erosionar los defectos financieros locales.

Específicamente pertinente consistía en abrir el debate sobre la necesidad de reducir las escalas locales para reducir los gastos de funcionamiento. Casos representativos como Arnaud Montebourg (2002), Jacques Attali (2008) y la OCDE (2007,2011) pidieron la supresión del Departamento, ante el auge político de la Región y de las estructuras intermunicipales⁷¹². Como otra reflexiones se juntaban la corrección funcional de las estructuras mancomunitarias (*Cour des Comptes* 2008) y la supresión de la estructura “Pays” (informe de Jean-Luc Warsmann 2008).

Como otro gran asunto subyacente a la problemática financiera, apareció el debate sobre la degradación de la autonomía fiscal. Desde 2000, Olivier Verheyde insistió que Francia gastaba localmente dentro del PIB total 9,2%, es decir un porcentaje menos que la media europea 13,9%⁷¹³. En particular, estigmatizaba un modelo europeo de finanzas locales, basado en una debilidad de la autonomía fiscal local y en el peso del financiero de las administraciones locales. En este balance, Francia quedaba catalogada con una proporción financiera escasa dentro del PIB. Pero con una autonomía fiscal muy elevada del 57% con tendencia a decrecer. A contracorriente, se situaba el modelo local escandinavo destacado por su fuerte autonomía fiscal y por su importante peso financiero.

En el caso francés y siguiendo las numerosas auditorias económicas y financieras (FitchRatings, Ersnt&Young, Moodys. Standars&Poors), las colectividades territoriales tenían que hacer frente a sus competencias obligatorias y a una reducción de

⁷¹² En esta orientación encontramos las reflexiones: Entrevista de Arnaud Montebourg (2002): *Revue de droit public*, núm. 1/2 , pág. 90, y en la OCDE (2007) *Étude Économique de la France*.

⁷¹³ Olivier Verheyde, “Les finances locales françaises: une comparaison européenne”, *art.cit.*, pág. 10.

ingresos consecuencia de la crisis. Lo que auguraba difíciles arbitrajes políticos locales, dentro de una reducción de su autonomía fiscal⁷¹⁴.

De manera extrínseca a estos análisis, el ejecutivo Fillon-Sarkosy siguió responsabilizando las colectividades locales para reducir su déficit público, y sin desinteresarse por lo tanto por las políticas contractuales Estado-Región.

Ante esta contradicción política – de un gobierno que pide a los entes locales de gastar menos al nivel local e de implicarse plenamente a políticas nacionales – se abrió un importante debate político y doctrinal en materia financiera sobre la necesidad de sancionar el problema del supuesto incumplimiento de la ley de finanzas públicas ante el Consejo constitucional. Una carencia que facilitó el déficit público desde treinta años⁷¹⁵. Como gran punto de discusión política se encontraba la extensión o no del régimen de la LOLF para las colectividades territoriales, teniendo en cuenta la regla del equilibrio de los gastos de funcionamiento y la diversidad de obligaciones. Ante este desequilibrio de fuerzas entre colectividades territoriales debilitadas por las reformas financieras y las políticas contractuales del Estado, esta reflexión quedó relegada por el gobierno ante el fuerte descontento local. El gobierno central fue plenamente consciente que este debate doctrinal, incidiría más en las tesis de las asociaciones locales que acusaban el gobierno de recentralización financiera, incluyendo la LOLF y poniendo más en evidencia la dificultad de asegurar las competencias obligatorias y facultativas. Si se aplicase la LOLF a más de 36.000 colectividades territoriales, habría que repensar también necesariamente el marco de elaboración presupuestaria de las colectividades territoriales, muy reglamentado sobre los gastos de funcionamiento, donde el uso del préstamo está prohibido. Y detrás de esta

⁷¹⁴ France Rapport spécial, Observatoire financier des regions françaises-2010, Fitch Ratings, 19 mars 2010 (documento extraído a partir de www.fitchratings.com y www.localtis.info). Este informe destacó la solidez de las finanzas regionales respecto a las demás colectividades territoriales, pero en adelante estas finanzas conocerían una atonía de sus ingresos lo que provocaría el alza de su nivel de endeudamiento y difíciles arbitrajes financieros respecto a sus importantes necesidades de inversión (pág. 1).

⁷¹⁵ Alexandre Mangiavillano, (2008) : “l’injusticiabilité des lois de finances”, *Revue française de finances publiques*, núm. 103, págs. 133-136. Aquí se observó un comportamiento político basado en monopolizar el debate presupuestario, dejando voluntariamente al margen cualquier recurso constitucional ante el Consejo constitucional, y esto a pesar de la introducción de la LOLF.

lógica estatal de auditoría financiera generalizada, las entes locales contraatacarían bajo la lógica siguiente: “sí a la auditoría generalizada para las colectividades territoriales” (estrategia de buena fe pero con contrapartidas estatales). Pero bajo numerosas condiciones, dichas entes locales reclamarían nuevamente un poder normativo propio, una clarificación de competencias locales y estatales, y dentro de una profunda reforma fiscal”. La historia del Acto II y su antecedente Acto I demostró al nivel financiero más disciplina financiera en los entes locales que en el propio Estado. En consecuencia, la LOLF estaba plenamente justificada para la gestión estatal deficiente, y en menor medida se consideraba oportuna para los territorios.

A través de esta problemática de la no adopción de la LOLF para los entes locales – que ya realizaban antes y siguen aplicando procesos de auditorías propios no lo olvidemos – hay una consciencia gubernamental de no excederse hacia estas escalas locales. En esta hipótesis, el ejecutivo central intentó no desacreditar la recentralización financiera pública y derrumbar posteriormente la descentralización administrativa del Acto II como proceso político. Prueba de ello, estuvo la reflexión simultánea de las asociaciones de electos locales, acerca de estas restricciones financieras que apelaban como respuesta una nueva etapa de la descentralización (Acto III, ARF en 2009-2010). Naturalmente, en este contexto naturalmente se retomaría el debate sobre los mecanismos de perecuación financiera entre colectividades territoriales verticales (entre distintas colectividades), horizontales (de mismo nivel territorial) o transversal (mezcla de dos primeras versiones).

Para añadir más complejidad financiera al nivel local estuvo la problemática de la reforma de la TP, cuya europeización de este impuesto fue vista de diferentes formas. Los empresarios querrían su supresión inspirándose de las evoluciones europeas. Mientras que los responsables locales se oponían todavía a esta medida, porque alteraba el principio constitucional de autonomía financiera, y no auguraba una reforma global de la fiscalidad local⁷¹⁶. Los detractores a este impuesto “antieconómico” respaldados por Nicolas Sarkozy, avanzaban hacia una mayor desgravación de

⁷¹⁶ Communiqué de presse AMF, AMG VF, ADCF, FMVM, APVF, AMRF, 9 juin 2009. “Réforme de la taxe professionnelle: les associations de maires et de présidents de communautés réagissent aux propositions du gouvernement”.

los impuestos empresariales, pensando trasladar esta carga impositiva a los particulares mediante la TVA⁷¹⁷. Por ejemplo, el ejecutivo central podía imitar diversos modelos europeos que asientan un impuesto empresarial al nivel nacional en vez de ser local. De esta forma, el objetivo empresarial intentaba desligarse de su obligación fiscal local. Ante todo, este beneficio empresarial hacía peligrar en otro sentido la financiación de servicios públicos y accesorios diversos, elementos necesarios a la implantación y desarrollo empresarial dentro de los territorios. Paradójicamente a esta defensa empresarial de un mayor protagonismo fiscal estatal, se encontraba el gran riesgo de producir los efectos contrarios afectando la autonomía financiera de las entidades locales, y por detrás su capacidad financiera inversora y atractiva hacia las empresas.

De manera inquebrantable, la postura gubernamental avanzaba sin lugar a dudas con la recentralización de las finanzas públicas locales (reducción progresiva de las dotaciones estatales, reforma de la TP en 2010 y sustitución de impuestos locales con limitación de su base de imposición, caso de las medidas de adaptación para la supresión de la TP). Pero hay una evidencia entre expertos financieros y políticos estatales sobre la dificultad de realizar una revolución fiscal “providencial” a favor de las finanzas locales. La idea es que la revolución fiscal “desorganice más que organice” las finanzas públicas en general, y sobre todo dentro de un mal contexto socioeconómico. Sin embargo, la concretización de las medidas compensatorias para reemplazar la TP (2010), puede verse en sí misma como una revolución fiscal “para el Estado y sobre todo para los empresarios”. De todos modos, estas medidas suponían fragilizar la gestión financiera y la autonomía fiscal de las colectividades territoriales. A través de esta confrontación financiera Estado y entes locales, la República descentralizada postulaba un modelo financiero imperfecto y con pocas alternativas. Esta situación abría numerosos interrogantes sobre el futuro papel de las colectivida-

⁷¹⁷ Gerard Thoris, “La taxation des entreprises au niveau local”, *art.cit.*, págs. 89-91. Como ejemplos europeos que desmienten una fiscalidad local empresarial, se encontraba la base imponible nacional del impuesto sobre la renta (Bélgica, España, Italia) o sobre los beneficios de la sociedad (Finlandia, Portugal).

des territoriales, cuando son consideradas como un elemento importante de la inversión pública (73%) y solicitadas por el Estado para salir de la crisis.

2.3. Las elecciones regionales de marzo 2010 y la reforma de las colectividades locales

El primer turno de las elecciones regionales de 2010 volvió a reafirmar con fuerza un doble problema característico de esta República descentralizada.

En este lugar resultó sustancialmente significativo un malestar social muy fuerte por el reformismo estatal llevado a cabo por la presidencia de Nicolas Sarkozy. Básicamente, su política económica fue considerada como “mediocre o mala” por la mayoría de los distintos institutos de sondeos. Diferentes analistas políticos resaltaron el alto grado de abstención (en los dos turnos), y el renacimiento de la extrema derecha como marcador significativo del voto protestador. Especialmente, Pascal Perrineau subrayó la fuerte amplitud de la crisis de representación política con 53,6% tasa de abstención en 2010 contra 39,2% en 2004⁷¹⁸. En este sentido, el UMP se destacó por recibir un fuerte descalabro electoral. Mientras que la izquierda parlamentaria apareció como un vencedor moral, pero que había perdido dos millones de electores. Solamente, *Europe Ecologie* emergió como la gran beneficiada de este escrutinio.

Por lo demás, coexiste un problema crónico institucional sobre la descentralización gala. Los franceses seguían teniendo grandes dificultades para cernir la acción política regional o conocer con exactitud el nombre del Presidente del Consejo regional⁷¹⁹. Pero tenían muy claro la idea como sancionar el gobierno, a través de ministros en ejercicio que se presentaban como candidatos potenciales a las presidencias regionales. La mayoría de los ministros de François Fillon habían sido deslegi-

⁷¹⁸ Pascal Perrineau, (2010) “Régionales 2010: que sont les électeurs devenus”, núm. mai 2 Documento extraído a partir de: www.fondapol.org.

⁷¹⁹ Sondage LH2 pour la Presse régionale et France Bleu: “Regionales 2010: notoriété des présidents de Région et enjeux des élections” Le 3 décembre 2009. Solamente, los Presidentes regionales Ségolène Royal (85%) y Georges Frêche (60%) tenían una notoriedad espontánea superior al 50% dentro de sus regiones. Documento extraído a partir de: www.lh2.fr.

timado fuertemente con estas derrotas regionales. Con este propósito se perfilaba la reprobación social mayoritaria por la política nacional de Nicolas Sarkozy.

2.3.1. Análisis de la derrota regional UMP y prioridades gubernamentales a resolver

Previamente al escrutinio regional de 2010, diversos institutos de sondeos (ejemplo de TNS Sofres, Brice Teinturier) habían anticipado correctamente el descalabro electoral del UMP y del MoDem. Brice Teinturier enfatizó la fragilidad de la derecha tradicional por no tener una reserva de votos suficientes para contrarrestar la victoria de la izquierda⁷²⁰. Con la derrota regional del UMP en 2010 se puso en relieve dos temas de fondo, cuyos interrogantes estigmatizaban las limitaciones de este gobierno central.

Por orden de importancia se estableció la escasa eficiencia de la política económica, acoplada “al fracaso” o mejor dicho el semi-fracaso del control de los déficits públicos (LOFT, y RGPP, y la reducción insuficientes de los privilegios fiscales, temas debatidos en *think thanks* neoliberales como IFRAP).

En segundo lugar, el reformismo rupturista de Nicolas Sarkozy se conjugaba con una descentralización más conflictiva que la segunda presidencia de Jacques Chirac. Muchos temas que hemos abordado en este Capítulo, provocaron el enfrentamiento entre electos locales y el Eliseo. La obtención izquierdo-ecologista de 21 regiones metropolitanas sobre 22 había marcado una preferencia electoral destacada hacia este eje para mantener los servicios públicos y prestaciones sociales, a pesar del aumento previsible de la presión fiscal local en un contexto de fuerte crisis.

De manera notoria, las regionales de 2010 resaltaron la repetición del casi mismo error estratégico de 2004 formulado por la dirección UMP. Básicamente, el

⁷²⁰ Sondage TNS SOFRES-Logica, pour *France Télévisions, Radio France et Le Monde*: (Vague núm.1, 4 de febrero de 2010) “Intentions de vote aux élections régionales. Como datos relevantes y respecto a 2004, los franceses acentuaban su apoyo al voto de la coalición ecolosocialista pasando del 40,3% al 47% . Mientras que el UMP y sus aliados sufría la tendencia inversa pasando del 36,63% al 31%. Como otro hecho relevante, estaba el alto índice de satisfacción por el balance regional en un 69%, siendo la Región una institución desconocida y identificable por los ciudadanos a través de su Presidente regional.

UMP se excedió en estigmatizar principalmente la alcista presión fiscal socialista. Una presión fiscal regional que no tenía en cuenta verdaderamente otras consideraciones socioeconómicas más benéficas (implicación en las políticas económicas, planes contractuales y medioambientales etc....).

Con la victoria más fuerte de la alianza “ecosocialista” no solamente se criticaba la eficiencia del Estado descentralizado, sino que también se postulaba un importante problema estratégico territorial dentro del UMP⁷²¹. Más allá de esta simple cuestión estratégica, este partido perdió credibilidad e influencia en todas las escalas territoriales desde 2004. La culminación más significativa residió en la pérdida por segunda vez del emblemático Consejo regional de Isla-de-Francia por el UMP. De algún modo, esta derrota UMP podía replantear también el proyecto sarkosysta del “Gran París”. Una política muy discutida por el alcalde de París, Bertrand Delanoë, el Presidente de la Región, Jean-Paul Huchon, y los demás electos parisinos.

Al margen de este estancamiento ideológico y estratégico del UMP, este partido aminoraba su derrota promocionando como ejemplo a seguir el de Alsacia. La particularidad alsaciana residía en su nuevo Presidente Alain Richert, cuyo acceso fue facilitado precisamente por no formar parte del equipo gubernamental. Con esta configuración, Alain Richert no recogió un voto sanción regional UMP como producto de su gestión nacional. En estos términos propicios, el nuevo Presidente prometió seguir la gestión pragmática y regionalista de Adrien Zeller.

También debemos señalar, que otros factores habían agudizado la derrota regional del UMP. Fuera del ahondamiento de la crisis, se encontró la posible reforma complicada del sistema las pensiones (sondeo BVA Avanquest, marzo 2010). Como otros factores explicativos se destacaron: el aumento del coste de las condiciones de vida de la clase media francesa (especialmente la alza del precio de la vivienda, ob-

⁷²¹ En este sentido se colocaba el sondeo: Sondage Baromètre mensuel BVA-Avanquest pour la *Tribune et BFM*, mars 2010, que resaltó dos tendencias fuertes. Una mayoría de encuestados (72%) estimaba necesario que el gobierno tuviese en cuenta los resultados de las regionales. Por otra parte, una minoría de franceses (22%) confiaba en el futuro económico de Francia.

servada por Régis Bigot y Sabdra Hoibian del CREDOC⁷²²) y las desigualdades sociales estigmatizadas por el PS y la clase media. Ambas partes observan todavía la atribución de privilegios fiscales a las clases altas “el escudo fiscal y los nichos fiscales”. Estas opiniones son retomadas por Louis Chauvel y Nicolas Bozou, que retrataron una clase media mayoritaria y una sociedad juvenil fatalista de cara un futuro laboral más complicado y más fragilizada por la globalización⁷²³.

Justamente fue esta temática obsesionante sobre la existencia de “privilegios fiscales” para las clases más favorecidas en periodo de crisis, que desvalorizaría la gestión presidencial de Nicolas Sarkozy. Por un lado, esta presidencia defendió esta fiscalidad para no debilitar más la competitividad de las empresas galas. Pero dicha, política fiscal contraía el riesgo de fomentar el déficit público (ejemplo de los “nichos” fiscales). Por otro parte, si se llevara a cabo un reequilibrio fiscal desfavorable hacia los particulares para compensar estas medidas empresariales, la presión fiscal tendría que resentirse más fuertemente hacia estos contribuyentes.

Así pues, este ejercicio de equilibrismo fiscal no funcionó en las regionales de 2010. Primeramente, los privilegios fiscales hacia las empresas en periodo de crisis no consiguieron revertir tendencias. Específicamente, no hubo mejorías sustanciales en materia de empleo, ni en el déficit de la balanza comercial. Secundariamente se insertó la actitud evasiva del Estado, acerca de la evaluación cifrada de estas contrapartidas fiscales en materia de salvación de empleos y del coste total dentro de las finanzas públicas (problema de la gestión de esta temática en el Parlamento y en el Tribunal de cuentas). Anteriormente, nos hemos referido a las carencias institucionales del Tribunal de cuentas y sobre una reflexión de Philippe Seguin acerca del desconocimiento exacto y público “de los nichos fiscales y sociales” (2009). Esta opacidad gubernamental en esta materia clave para reequilibrar las finanzas públicas, confortaba la impresión social dominante que Nicolas Sarkozy era un “Presidente que trabajaba para los ricos”, eso sí en detrimento del interés general. La derrota regional de 2010 con-

⁷²² Régis Bigot y Sandra Hoibian, (2010): “La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social” *Consommation et Modes de Vie*, núm. 226, CRÉDOC. Disponible en: <http://www.credoc.fr/pdf/4p/226.pdf>.

⁷²³ Louis Chauvel, *Les classes moyennes à la dérive*, op.cit., y Nicolas Bouzou, (2011): *Le chagrin des classes moyennes*, JC-Lattès, Paris.

firmaba esta línea, y más aún si yuxtaponemos las críticas de diversos ex Primeros ministros (Dominique de Villepin) y algunos electos locales de primer plan (Alain Juppé y Jean-Pierre Raffarin).

Con estas características electorales desfavorables para el ejecutivo UMP, los electores galos habían estigmatizado la necesidad de establecer un contrapoder político necesario para salir de la crisis (tesis socialista liderada por Martine Aubry), frente a la tesis unionista del UMP de juntar la acción del Estado con las colectividades locales, en un rango político supuestamente subordinado (doctrina del Estado estratega). La “alergia” discursiva del UMP por la referencia de ce “contrapoder local ecosocialista”, se podía reseñar con el ministro del Interior Brice Hortefeux (ejemplo del debate reforma de las colectividades locales, 2010), y con los dos discursos de análisis de François Fillon en el primer y segundo turno de las regionales)⁷²⁴.

En definitiva, este escrutinio regional cabía amalgamarlo a nuestra larga observación del proceso reformista y descentralizador. Hemos destacado principalmente la siguiente línea maestra: que la descentralización y la reforma del Estado, se desmarcaban de las promesas primerizas formuladas por Jean-Pierre Raffarin. En vez de ser un proceso interdependiente, la realidad mostraba más bien un proyecto descompuesto o empírico en su coherencia. Los electos socialistas y ecologistas consiguieron representar mejor una postura política más favorable en materia de descentralización. Una hipótesis de 2004 que se concretizaba con mayor fuerza en 2010. Desde otro lugar, el labor del ejecutivo central UMP se destacaba por hacer numero-

⁷²⁴ En esta línea destacamos las intervenciones gubernamentales: Intervention de M.Brice Hortefeux, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales-Discours de présentation, au Sénat, du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales, Sénat Mardi 19 janvier 2010, Disponible en: http://www.interieur.gouv.fr/sections/le_ministre/interventions/senat-projet-loi-reforme-ct . Intervention du Premier ministre François Fillon, Premier/Seçond tour des élections Régionales-Hôtel de Matignon- Dimanche 14/21 mars 2010, donde se minusvaloró el mensaje electoral regional, apostando por la preeminencia del Estado para luchar contra los déficits públicos y mejorar la competitividad económica de Francia (documento extraído a partir de: www.gouvernement.fr).

sas reformas, subrayadas más por su cantidad que por su calidad (LOLF, RGPP contestadas por la *Cour des Comptes*, OCDE o IFRAP), y cuyo crédito concretizó una deterioración social en primavera del 2010.

Evidentemente, esta interpretación política de las regionales de 2010 especificó la falta de sintonía política entre el gobierno y la oposición sobre el Estado y la descentralización (aquí son perceptibles las tensiones locales y el desencanto social en Francia). Ambas partes, encarnaban excesivamente el contrario del mensaje de su opositor, en vez de tener unas posturas más consensuales y proporcionadas para dar más empuje político a la idea “rafarriana”, “de que la descentralización sea la palanca clave de la reforma del Estado”. Desde luego, esta tesis incidía en la fuerte presunción que se ha mal diseñado o mal explicado públicamente el reparto de competencias entre el Estado y las colectividades locales. El objetivo principal consistía en aliviar las cargas estatales y trasladarlas dentro del ámbito territorial, bajo la promesa política “de asegurar mejor los servicios públicos locales”.

Paradójicamente, el Estado ofreció la impresión dominante de aprovecharse de las reglas normativas locales – más estrictas en materia financiera –, para trasladar sus propios problemas a estos electos, y a la vez reducir su capacidad política. Desde 2004, el PS centró su mensaje local y regional en afirmar su tesis que el Estado UMP estaba “rompiendo los territorios” (ejemplo del Libro *la Casse des territoires* de noviembre de 2004). Todo este proceso se realizaría mediante el traslado de competencias excesivas, costosas, y obligatorias para los territorios. Mientras que el Estado central, suprimía servicios públicos básicos, una mayoría de colectividades locales debían obligatoriamente buscar otras alternativas (ejemplo de la gestión asimétrica del transporte ferroviaria, TER y la construcción nacional de líneas TGV por entes regionales).

Con la derrota regional del UMP, se puso de manifiesto una crítica política a su gestión económica y sobre la necesidad de establecer contrapoderes. De manera subsidiaria, se estigmatizó la idea de un neocentralismo sarkosysta. Esta estrategia, consistía en denigrar excesivamente la gestión regional, para ocultar la ineficiencia de las políticas nacionales. La prueba de esta realidad se sintetizó en dos indicadores. (la opinión pública y la resolución de problemáticas territoriales).

Como primera constatación, el proyecto presidencial de Nicolas Sarkozy se distanciaba de los deseos de la sociedad, ejemplo del sondeo “TMO régions pour l’Association française des conseillers en affaires publiques” (realizado entre el 29 marzo y 1 de abril de 2010), que indicaba dos evoluciones significativas⁷²⁵. En primer lugar aparecía una mayor confianza de los franceses hacia los electos locales para gestionar las políticas cotidianas (empleo, educación, medioambiente). Esta tendencia traducía teóricamente una desconfianza creciente hacia la acción del Estado. En este segundo punto, los franceses reconocían que el Estado central fue el principal responsable de la alza de presión fiscal de las colectividades (68%), contra el 24% que acusa el alza fiscal fruto de la mala gestión de las colectividades locales (en contradicción con la postura gubernamental UMP)⁷²⁶. Y como prueba suplementaria de una mayor confianza de los franceses hacia los electos locales, se situaba la aceptación de 8 de cada 10 personas, de repartir a la alza el porcentaje del producto de los impuestos para las colectividades locales. En aquel instante, el destino de los impuestos se repartía entre un 70% para el Estado y el 30% para las colectividades locales. Mientras que los encuestados en su mayoría deseaban un incremento de este porcentaje por lo menos de un 40% para estas colectividades.

Todos estos indicadores sociales junto con otros barómetro de popularidad (2010), mostraron que este neojacobinismo sarkosysta producía el descrédito del Estado central, como actor clave de la redinamización de la República. Para contrarrestar esta importante tendencia social Nicolas Sarkozy, dispuso de la oportunidad de cambiar de estratégica política para revertir una tendencia territorial desfavorable.

⁷²⁵ Maire Info, 7.4.2010: “Les Français ne veulent pas de la suppression du département, selon un sondage”. Disponible en: <http://www.maire-info.com/article.asp?param=12469> .

⁷²⁶ En las elecciones regionales 2004 y 2010, el gobierno central UMP había demostrado una constante actitud crítica hacia la gestión regional socialista mediante la redacción de “libros negros” o respaldando sus tesis con referencias bibliográficas, promovidas por foros neoliberales deseosos de un control máximo del gasto público estatal como local (ejemplo IFRAP, o las páginas electrónicas *le Cri du Contribuable* y del *Observatoire des subventions*). Como ejemplos de promoción podemos encontrar : Roger Karoutchi, (2009): *Le livre noir des régions socialistes*. Disponible en: http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20070228/877083_livrenoirregionssocialistes.pdf . Robert Colonna d’Istria y Yvan Stephanovitch, *Régions le grand gaspi, op.cit.*, .

Como segunda consideración de importancia, estaba la resolución presidencial de grandes problemáticas territoriales y su acercamiento territorial. La derrota regional del UMP tendría que sensibilizar la presidencia para cambiar de estrategia, y así acercarse más a los territorios y a la sociedad, buscando soluciones más consensuales (deseos del regionalista Jean-Pierre Raffarin).

Específicamente, este contexto postuló tres problemáticas locales dentro el debate regional a través del desacuerdo político PS-UMP en 2010. En este enfrentamiento político sobresalía la concretización del Gran Paris, la reforma de las colectividades territoriales (figura del consejero territorial) y la situación financiera local (ejemplo del Departamento).

En primer lugar, resultó transcendentamente problemático el proyecto del *Grand Paris* deseado por Nicolas Sarkozy y pilotado por Christian Blanc. Aquí los políticos socialistas y expertos de la ordenación territorial discutían sobre la construcción de un metro automático de 130 km, cuyo fin consistía en recorrer una corona de varias ciudades de Isla de Francia. El Presidente del Consejo regional Isla-de-Francia, Jean-Paul Huchon reelegido junto con Bertrand Delanoë y los electos socialistas urbanos de las localidades más pobres apoyaron un proyecto menos costoso. En este proyecto alternativo, “Arc Express” (iniciado con la colaboración del Estado, 2007), esta red de transporte se centraría en zonas urbanas más densamente pobladas en un recorrido de 60 km. En este enfrentamiento político se estigmatizó “un cierto napoleonismo urbanístico”, marcado por la influencia más intransigente del Eliseo sobre los electos locales parisinos. Mientras que la *Région Ile –de- France* gestiona el STIF, financiando su política de transporte eso sí sin disponer de un poder normativo suficiente para adaptarse a sus territorios específicos (tesis del ARF y Alain Rousset) y enfrentarse al poder decisorio del “Estado estratega” (línea Sarkozy Christian Saint-Etienne 2009).

Como segundo gran punto de discusión, se ubicó el papel de la reforma gubernamental sobre las colectividades territoriales. La creación de nuevos consejeros territoriales – fusión de electos regionales y departamentales – abrían interrogantes sobre el modelo de organización y sobre la desvalorización del papel del Departamento, cuya mayoría de franceses rechazaban la supresión de esta escala. Simplemente, los franceses reiteraron la supresión necesaria de una escala territorial, pero

este problema suponía elegir previamente la escala ideal a suprimir. Un dilema social que fue evocado en numerosas ocasiones desde 2002 (datos que se recogen en el sondeo TMO regions, abril 2010). De todos modos resulta substancialmente incómodo la supresión de la cláusula general de competencias deseado por el informe Lambert. Esta idea parece más simple en su afirmación que en la práctica, y esta circunstancia influyó Nicolas Sarkozy para desestimar esta propuesta.

En tercer lugar se situó una cierta incapacidad de esta República descentralizada para forjar un modelo de finanzas locales sostenible. El informe de Pierre Jamet⁷²⁷ sobre las finanzas departamentales de abril 2010 postuló con más fuerza las grandes carencias de esta descentralización, y que habían sido evocadas detalladamente por la *Cour des Comptes* junto con auditorías externas (Moody's, DGCL, Standards& Poors como ejemplos). Estas observaciones mostraban una degradación importante de las finanzas departamentales, resaltando una degradación de su nivel de autofinanciación (la tasa de autofinanciación es: la capacidad de autofinanciación/productos de funcionamiento). Como datos esta tasa evolucionaba de forma decreciente, ejemplos de los años: 2000 (26,1%), 2006 (18,1%) , 2007 (16,5%) y 2009 (estimación 13%). En este esquema se observó un “efecto de tijera” que afectaba la mayoría de los departamentos (ricos, pobres urbanos y rurales). A raíz de esta situación, los departamentos disponían de pocas opciones y debían elegir entre aumentar su propia fiscalidad o recurrir al crédito con el riesgo de endeudarse. Con la crisis, los gastos departamentales aumentaban especialmente los costes relativos a las competencias sociales. Por otra parte, los ingresos fiscales departamentales se estabilizaban o decrecían según los casos, y también a través del Estado central que introdujo la reforma de la supresión de la TP. Pero detrás de esto, la compensación estatal financiera de cara al futuro se avecinaba menos progresiva para los departamentos.

En prolongación a esta reflexión, se estigmatizó un modelo financiero y competencial imperfecto. No se desmentía, la colectiva impresión que el Estado había transferido competencias muy costosas para los departamentos “fuera” del marco de

⁷²⁷ Pierre Jamet, (2010): *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales*, La Documentation française, Paris, págs. 6-8. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000203/0000.pdf> .

la descentralización (RMI, RSA, APA, PCH) .Del mismo modo que les ocurría para las regiones, los departamentos estaban solicitados también por el Estado, la UE y otros entes locales para financiar proyectos de equipamiento, sabiendo que no tenían competencias propias. A todo esto, se sumó un cierto desinterés del Estado central acerca de la situación financiera departamental. Pierre Jamet reprochó en sus críticas la falta de actualización contable de los datos financieros departamentales (retraso de dos años), el escaso análisis de las políticas públicas contrastadas entre el Estado y los departamentos. Como recomendaciones se postuló un mayor impulso de la experimentación, y una redefinición urgente de los mecanismos de perecuación por lo menos vertical que debía construirse rápidamente. Para el autor de este informe, las medidas tenían que ser urgentes, puesto que muchos departamentos a partir de 2010, habían evaluado de manera incompleta su situación financiera. Esta actitud departamental facilitó que estos entes estuvieran al borde del desequilibrio financiero, una situación que estaba prohibido por las normas presupuestarias.

Lo que demostró principalmente Pierre Jamet a través de este estudio, es que el Estado diseñó e instrumentalizó una descentralización departamental, sin preocuparse realmente de sus consecuencias futuras. Muchas de estas críticas de Pierre Jamet, ya se intuían con los pronósticos financieros de otras auditorías públicas y privadas anteriores⁷²⁸. También fue repetitivo la crítica de la “escasa evaluación en Francia de las políticas públicas en general”, ya que se realizaba una evaluación incompleta o imperfecta (el Tribunal de cuentas y las asociaciones de electos locales han coincididos en numerosas ocasiones este hecho).

⁷²⁸ Como ejemplo de auditoría privada sobre los departamentos: Note de conjoncture –Dexia Credit Local, Grandes tendances 2004/2005, Finances locales en France-septembre 2005. En particular se destacó que los gastos de ayuda social departamental representaban el 59% de los gastos de gestión de los Consejos generales (pág. 20). Además, 15 departamentos tenían que utilizar reglas derogatorias para aumentar más fuertemente la tasa de la TP y corregir las deficiencias presupuestarias (pág. 18). Documento extraído a partir de : www.localtis.info . *Bulletin d'informations statistiques* de la DGCL, núm. 80 : “Les finances départementales sensibles à la conjoncture économique ”. Aquí se confirmaba el efecto tijera en 2009, donde el peso de los gastos en materia de ayuda variaba entre la mitad y los 2/3 del total de los gastos de funcionamiento para el 80% de los departamentos. Documento extraído a partir de: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/> .

Mediante esta presentación financiera departamental se prefiguraba de cara al futuro unas colectividades con escasos márgenes de maniobra. Sobre todo, estos departamentos tenían que cumplir competencias obligatorias, cuyas normas procedían del Estado. De esta realidad, los departamentos como punto de salida podían aumentar la presión fiscal o solicitar créditos con el riesgo de endeudarse, práctica que había sido frenada anteriormente a 2008. Hay que considerar que Nicolas Sarkozy disponía de un espacio para corregir esta asimetría financiera y competencial departamental, y extensible potencialmente al nivel municipal (ejemplo de la intervención estatal para corregir las deudas municipales fruto de los “préstamos tóxicos”).

2.3.2. La pertinencia de la creación del consejero territorial y la supresión de la TP

Como hemos visto anteriormente, la derrota regional del UMP en 2010 mostró una contestación social hacia la política económica nacional. En un segundo lugar, este escrutinio marcaba una preferencia por la gestión local. A pesar de la eventualidad de una mayor presión fiscal para los particulares, este coste estaba compensado por las escalas regionales más inversoras en los servicios públicos que el propio Estado.

A contracorriente de esta derrota, Nicolas Sarkozy defendió dos grandes novaciones para salir de la crisis. Dos opciones que se pueden calificar “de rupturistas” respecto a sus predecesores, pero que han levantado importantes debates y discrepancias dentro del UMP, el PS y las asociaciones de electos locales.

Partiendo de los trabajos del Comité Balladur sobre la reforma de las colectividades territoriales, se estableció la novedosa idea de fusionar los consejeros generales y regionales en un consejero territorial.

En esta línea, debemos recordar de nuevo la doble finalidad de esta medida. Según la postura de Nicolas Sarkozy, este Presidente dinamizó esta medida para rebajar los gastos públicos locales mediante la reducción del número de consejeros

generales y regionales⁷²⁹. Por consiguiente, la esperanza presidencial residía también en aumentar la coordinación entre dos instituciones territoriales, y en acelerar la construcción como la financiación de proyectos locales.

Cuadro 5.7: Los cambios políticos generados por el consejero territorial

Régimen vigente	2014
<p>Departamento: Consejeros generales (4000): Elegidos por 6 años renovables por mitad cada tres años en los <i>cantons</i>. El escrutinio es mayoritario uninominal con dos vueltas.</p> <p>Región: Consejeros regionales (2000): Elegidos por 6 años en el marco de la región. El escrutinio es una lista mayoritaria con dos vueltas desde 2004.</p>	<p>El Consejero Territorial (cerca de 3500): Participará en los Consejos Regionales y Generales. Estos electos serán elegidos por 6 años.</p> <p>. 80% de estos consejeros serán elegidos a partir de cantones redibujados al escrutinio mayoritario uninominal a una sola vuelta.</p> <p>. El 20% restante de los escaños atribuidos al escrutinio de lista departamental con una sola vuelta.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la página electrónica www.lareformedescollectivités.fr.

Fuera del tiempo de presentación de la reforma y después de las regionales, la reforma del consejero territorial persuadió todavía más a sus progenitores (Nicolas Sarkozy, Brice Hortefeux). Eso sí, sin convencer los propios sujetos de la reforma que son los electos departamentales y regionales. Incluso el UMP se mostró reticente

⁷²⁹ Allocution de M. Le Président de la République. Remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales. Palais de l'Elysée-Jeudi 5 mars 2009. Documento extraído a partir de: www.elysee.fr.

durante el proceso legislativo⁷³⁰. Desde el UMP local, la reforma tiene sus defensores como sus detractores. La crisis obligaba a estas colectividades territoriales a coordinarse más, buscando consensos para reducir los financiamientos cruzados y el plazo de ejecución de los proyectos.

En un sentido contrario a este optimismo gubernamental, estuvo el claro rechazo del PS y de la ARF hacia la figura del consejero territorial. Este nuevo cargo fue criticado por aportar más confusión, disminuyendo a la vez la eficacia de las políticas públicas y por agravar las desigualdades. Según la socialista Elisabeth Guigou (secretaria nacional a la reforma del Estado y de las colectividades territoriales): “La región no tiene vocación a ser una federación de cantons”. En este ejercicio, la Región necesitaba tener electos propios junto con unas competencias bien clarificadas con los departamentos⁷³¹. Además, la mayoría de los electos regionales y departamentales socialistas continuaban enfatizando esta medida UMP, como la enésima tentativa del UMP de contrarrestar la creciente hegemonía territorial socialista desde 2004.

En un escenario doctrinal, diversos autores como Gerard Marcou o Bertrand Faure (2009) estigmatizaron el consejero territorial más como un freno a la edificación de una descentralización más simple y coherente. La Región tiene una misión de ordenación del territorio, a través de la planificación de políticas públicas y de competencias económicas. Esta colectividad posee un criterio de tiempo y un espacio de acción que se desmarca del Departamento (Gerard Marcou, Alain Rousset)⁷³². Desde

⁷³⁰ Thomas Procureur, (2010): “Le conseiller territorial, figure de proue d’un bateau qui tangue”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 86, págs. 4-5.

⁷³¹ Elisabeth Guigou, (2009): “Pour une vraie réforme territoriale”, *L’hebdo des socialistes*, núm. 522, “Rapport Balladur, La France atomisée façon puzzle”, pág. 3. Disponible en: <http://www.parti-socialiste-saint-quentin.fr/Bibliothque%20darchivage%20de%20lHebdo/hebdo522.pdf>.

⁷³² Gerard Marcou, (2010): “La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective”, *Revue française de droit administratif*, págs. 376-377. ARF, Note, Paris, le 11 mars 2009 “Pourquoi est-ce que la création du “conseiller territorial” est l’exemple même de la fausse “bonne” idee”? (www.arf.asso.fr). Ambos análisis coincidían en destacar que las competencias departamentales y regionales eran en un 80% distintas, y en consecuencia existía un encabalgamiento competencial menor entre estas dos colectividades. También el ARF estigmatizó la incoherencia del consejero territorial, cuando en Francia se privilegiaba dos trípticos: la pareja Europa, Estado, Región y el Departamento, municipio y agrupaciones. Como conclusión: la relación Departamento-Región a través del consejero territorial revestía una configuración artificial.

el Acto II, el Departamento se había especializado en numerosas competencias sociales hacia las personas, donde debía responder a estas necesidades con inmediatez, unos presupuestos limitados y bajo los criterios del Estado⁷³³. Solamente se podía conceder una mejoría, si el Departamento aliado natural de los pequeños municipios en zonas rurales, trabajaba en concierto con la Región, para consensuar y financiar proyectos de dinamización económica. Más complicado era el papel del consejero territorial cuando el Departamento es urbano, y el papel económico de la Región es competido en materia económica por aglomeraciones urbanas y futuras metrópolis. De hecho en estas últimas escalas, Nicolas Sarkozy pretendía dar más protagonismo. Al respecto, hay que preguntarse sobre los beneficios políticos generales entre el Departamento y la Región. De manera especial sobresalía la pregunta acerca de la escala que saldría finalmente fragilizada (Thomas Procureur)⁷³⁴. Con esta reforma se evocaba la hipótesis que el Estado podía ser el gran aventajado, transformando estas colectividades en simples intermediarios o agentes del Estado (tesis afirmada por los electos departamentalistas en relación con la gestión del APA, RSA etc...).

Conjuntamente, autores como Thomas Procureur y Paul Alliès señalaban como curioso el modo de designación del consejero territorial, donde cohabitaba un doble modo de escrutinio que trastocaba el principio constitucional de igualdad y la probabilidad de la dilución política de la Región dentro del resto de las colectividades territoriales.⁷³⁵

Para una minoría de políticos locales como observadores doctrinales, la idea del consejero territorial parecía en sus intenciones oficiales “seductora”, pero su aplicación estaba prevista para el año 2014. Lo más destacado es que había muchas dudas sobre su verdadera intención política, con un posible efecto recentralizador. En

⁷³³ Véase la síntesis de todas estas problemáticas departamentales: *La lettre de l'Odas*, septembre 2007: “Action sociale 2006: des inquiétudes persistantes pour les départements” (www.odas.net) .

⁷³⁴ Thomas Procureur, “Le conseiller territorial, figure de proue d’un bateau qui tangué”, *art.cit.*, pág. 5; *Régions Magazine* núm. 95 1 trimestre 2010, “2010 La transition”, entrevista de Paul Alliès, pág. 15.

⁷³⁵ *Op cit.*, págs. 4-5. El mecanismo electoral era discutido, cuando 600 consejeros territoriales beneficiaban de un traslado de votos de los candidatos perdedores en los diferentes cantones departamentales. Estos candidatos cantonales estaban obligados a afiliarse a una lista departamental, para que otros candidatos extra-territoriales pudiesen ser elegidos al escrutinio proporcional.

el ARF de Alain Rousset no existía duda alguna, repitiendo incansablemente que Nicolas Sarkozy pretendía debilitar el papel político de las regiones (ejemplo del boicot de las regiones a la *Conférence Nationale des déficits* en 2010)⁷³⁶.

Globalmente, la implantación del “original” modelo del consejero territorial, denotaba un cambio en la forma y no verdaderamente un cambio en el fondo del Acto II de la descentralización. Parte destacada de la doctrina y de la clase política local compartían esa impresión de una descentralización sarkosysta que añadía “complejidad a la complejidad”. Nuevamente, la gestión presidencial ignoraba la reforma de la fiscalidad local y la clarificación de las competencias territoriales.

En sí misma, la reforma de las colectividades territoriales de Nicolas Sarkozy hacía sobresalir opiniones negativas y con muchas dudas sobre su plena aplicación. A todo esto, el ejecutivo central preveía la supresión de la TP a partir del año 2010.

Para todas las colectividades locales, y respaldados por todas las asociaciones territoriales respectivas, la supresión de la TP constituía una regresión financiera importante como impuesto económico local, anteriormente fragilizado por numerosas adaptaciones de la TP⁷³⁷.

En un plano más político, los electos locales y especialistas de la descentralización estigmatizaron una fiscalidad local desequilibrada, portadora de más injusticia fiscal local para los particulares, y más ventajosa para los empresarios. En teoría, la supresión de la supresión de la TP – antes y sobre todo después de 2010 – obligaba a repensar o a reactualizar la fiscalidad local, más justa hacia los particulares. Particularmente injusta socialmente, según Laurent Devazies seguía siendo la no reactualización catastral de los impuestos inmobiliarios⁷³⁸. En aquel instante, la base imponible tenía más en cuenta el lugar de localización de un inmueble, y no el nivel de renta

⁷³⁶ Communiqué de presse, Mercredi 19 mai 2010, “Les Régions ne participeront pas à la Conférence Nationale des déficits”, ARF. Documento extraído a partir de: www.arf.asso.fr

⁷³⁷ Contribution commune de 9 associations d’élus locaux (AMGVF, ACUF, AMF, FMVM, APVF, Ville&Banlieue, AMIF, Maires Ruraux de France, ADCF) “Taxe professionnelle: non à la suppression, oui à une réforme ambitieuse, innovante et garantissant le lien entre les entreprises et les territoires”, Paris, le 24 février 2009.

⁷³⁸ *Dernières Nouvelles d’Alsace* 7.11.2009, “Comment réviser les valeurs locatives? ”.

del contribuyente. Pero lo más destacado, fue que el Estado contemplaba una multitud de opiniones contrarias a su reformismo fiscal local, compuesto de actores públicos y privados del Acto II de la descentralización. Fuera de las críticas de la asociación de electos locales, se destacó los argumentos contables y de relevancia del Tribunal de cuentas, a partir del *Conseil des Prélèvements Obligatoires* (Consejo de contribuciones obligatorias). Hemos visto anteriormente que Philippe Seguin (UMP), abrigó la máxima jurisdicción financiera, gracias sobre todo a la producción de informes muy críticos contra la gestión financiera estatal, y mostrando su empatía hacia las colectividades locales otorgándole circunstancias atenuantes (el mismo fue alcalde de Epinal durante más de una década). Su sucesor el socialista Didier Migaud y a través del *Conseil des Prélèvements Obligatoires*, sigue en esta misma línea acusadora de un Estado central que monopoliza las finanzas y la fiscalidad local (supresión de la TP). De nuevo se señaló el irrespeto al principio de autonomía financiera local, cuya postura debilita también el principio de perecuación entre colectividades territoriales⁷³⁹. Como elementos destacados que apoyaban esta incoherencia reformista, se situaba la no correcta compensación de la TP por otros impuestos cuya base imponible estaba determinada por el Estado y no por las colectividades locales. Además, estos mismos impuestos generaban unos ingresos recaudatorios más frágiles, – puesto que son más dependientes de la coyuntura –, y que este nuevo panel de impuesto no compensaba integralmente las competencias obligatorias y más las accesorias. Como ejemplo encontramos la financiación local de las medidas estatales contra la crisis, y cuyo impacto auguraba serias dificultades para estas mismas colectividades. Michel Cabannes observó esta opción neoliberal como desfavorable para los territorios, mediante la recentralización de las finanzas locales⁷⁴⁰. El Estado privilegiaba de manera marcada los intereses empresariales, sacrificando los recursos y las dotaciones de las colectividades locales. Eso sí, sin renunciar a la afirmación de que la autonomía financiera de las colectividades galas seguía siendo más fuerte en

⁷³⁹ Véase las observaciones del *Conseil des Prélèvements Obligatoires*: Communiqué de presse, Paris le 6 mai 2010 “Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, la fiscalité locale”, y Présentation a la presse du rapport “sur la fiscalité locale”, Intervention de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes et Président du Conseil des prélèvements obligatoires, Jeudi 6 mai 2010 (www.ccomptes.fr/fr/CPO/Accueil.html).

⁷⁴⁰ Michel Cabannes, (2010) : “La nouvelle stratégie financière locale de l’Etat”, *Pouvoirs Locaux*, núm. 86, págs. 13-15.

Francia que la media europea. Aquí, nos referimos, al reparto de la fiscalidad dentro de los recursos locales (53% contra 47% en 2005), y la parte de la sola de la propia fiscalidad de estos recursos (49% contra 27%). Ante todo, Michel Cabannes incidía en el efecto negativo de la supresión de la TP, tomando por ejemplo los EPCI que estaban bajo el régimen de la TPU.

En el mismo orden, las diversas auditorías privadas (Moody s, Ficht Rating, Standars& Poors o Ernst&Young) habían plasmado tempranamente a corto y medio plazo la disimetría del Acto II de la descentralización con la reforma de la fiscalidad local, cuya consecuencia abocaba a la reducción del grado de autonomía fiscal (problema del aumento de los gastos de funcionamiento desde 2004)⁷⁴¹. De manera significativa, las auditorías coincidían casi todas en la degradación de las finanzas locales. Y esta postura se fortaleció más con los efectos de la crisis de 2008, cuyas tendencias preconizaban la urgencia de tomar medidas de adaptación. En sí misma, la supresión de la TP fue considerada como un elemento determinante para reformar la fiscalidad local. Básicamente, porque este impuesto trastocaba de forma sensible el funcionamiento normal de los Consejos generales y regionales (Didier Migaud, Laurent Devazies). Algunos informes parlamentarios, ya alertaron de las graves consecuencias del inmovilismo estatal hacia los departamentos y el resto de las escalas locales (Pierre Jamet, Gilles Carrez, y Michel Thénault)⁷⁴². Menos grave era la situación regional, pero la acumulación de nuevas tareas desde el Estado no dejaba de preocupar la ARF en un ámbito financiero.

Sobre la supresión de la TP, debemos tener bien en cuenta la forma como se ha focalizado esta problemática desde el Estado con Nicolas Sarkozy. Especialmente,

⁷⁴¹ France Rapport spécial, Observatoire financier des régions françaises-2010, Fitch Ratings 19 mars 2010. Entre 2004-2009. La tasa de crecimiento de los gastos de funcionamiento (12,6% de media) había superado el ritmo de la tasa de crecimiento de los ingresos de funcionamiento (9,3 % de media), sobre todo a causa de los traspasos de competencias (pág. 2). Documento extraído a partir de: www.localtis.info y www.fitchratings.com.

⁷⁴² Pierre Jamet, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales*, op.cit., y Conférence sur les déficits publics, Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, Gilles Carrez, Michel Thénault, 20 mai 2010. Los dos informes ponían de manifiesto el aumento de los gastos locales (ejemplo de los gastos sociales obligatorios departamentales en alza) y la necesidad más problemática de limitar los gastos de las colectividades locales (postura de Gilles Carrez que estimó que estos gastos son variopintos, pero que aumentaron a un ritmo más elevado que el nivel del PIB desde los años noventa, pág. 2).

esta presidencia había “endiablado” un impuesto por favorecer las deslocalizaciones francesas y facilitar la desindustrialización francesa desde treinta años. En esta retórica sarkosysta se cuestionó el carácter europeo de la TP, afirmando que “no existía ningún otro equivalente en Europa”. Pero a través de esta declaración no se podía generalizar la idea que la UE hubiese abrogado todos los impuestos económicos como fuentes de ingresos para los entes locales.

Por lo demás, todas las asociaciones de electos locales estimaron necesario tener un enlace fiscal con las empresas. Asimismo, en este debate había que desmitificar la idea que la TP era un elemento generador de la desindustrialización gala, y centrarse realmente en los verdaderos problemas. Los numerosos estudios económicos de Paul Krugman incidieron en el hecho que la globalización como tal era un fenómeno muy complejo y que no contribuía a fomentar una mejor repartición de las riquezas⁷⁴³. En los hechos, existía una reconfiguración y ahondamiento de las desigualdades mundiales (Norte y el Sur), sobre todo si estaba acoplado con la innovación tecnológica. Inspirándose de estas observaciones, numerosos actores públicos como privados europeos diseñaron estrategias para promocionar la economía de la innovación y acercar más los actores públicos locales y el sector empresarial. La ARE y el BAK Basel Economics se inspiraron de este análisis para concretizar un índice de eficiencia de la descentralización. En aplicación del principio de subsidiariedad se había llegado a la conclusión clara de que la concesión de una verdadera regionalización económica era un elemento substancial para generar un crecimiento más fuerte que la propia intervención estatal (Nicolas Bouzou)⁷⁴⁴.

En un sentido contrario a todos estos ejemplos europeos (Alemania, Suiza, Austria como países más descentralizados y como economías más eficientes) se situaba todavía el modelo francés, cuyo crecimiento económico seguía siendo menos riguroso. En Francia dominaba la temática sobre la acentuación de la desindustriali-

⁷⁴³ Paul Krugman, (1997): *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press.

⁷⁴⁴ Nicolas Bouzou, (2010): *Renforcer le rôle économique des régions*. Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/1696/> .

zación gala, particularmente en las regiones más manufactureras (INSEE)⁷⁴⁵. Frente a esta situación, el Estado central hacía caso omiso de estos ejemplos para reimponerse como actor clave de la política económica en los territorios. Como casos paradigmáticos, citaremos las promociones de las metrópolis económicas galas (informes de Edouard Balladur e Christian Saint-Etienne en 2009), en vez de fomentar más nítidamente la regionalización económica. Indudablemente, esta postura neojacobinista se consolidaba con la reforma de las colectividades galas. Y para corroborar más esta tendencia se aglomeraba la supresión de la TP, cuya medida pretendía primordialmente aliviar la fiscalidad patronal. En este debate político se trató menos de dificultar la gestión financiera local sobre todo hacia los electos socialistas.

Si reponemos bien en perspectiva conjuntamente estas dos medidas emblemáticas de Nicolas Sarkozy, observamos una misma coincidencia al introducir dos problemáticas más para los entes franceses.

Pero el asunto más importante en la agenda del ejecutivo fue el ahondamiento de la desindustrialización causado por el contexto económico mundial⁷⁴⁶. En diversos informes encomendados por el Eliseo, el Estado apareció como el actor clave “solicitado por los autores de los informes” para frenar este proceso, promocionando más la cogestión pública con los actores locales⁷⁴⁷. Pero en otros estudios económicos y políticos, la responsabilidad estatal estaba más que puesta en evidencia – que sea de forma implícita o explícita – tanto en el descontrol de las finanzas públicas, el crecimiento económico menor y en la mayor degradación de la balanza comercial. Pero hay que tener bien presente que estos organismos económicos – más bien neoliberales – criticaban el Estado por sus malas orientaciones (ejemplos del OCDE, COE-Rexecode o del Ifrap). Sobre todo fue sorprendente observar la falta de audacia

⁷⁴⁵ Stève Lacroix, (2010): “Les conséquences de la crise sur l’emploi dans les régions”, *Insee Première*, núm.1295, pág.2. Pérdida de cerca de 600.000 empleos entre el primer trimestre 2008 y el cuarto trimestre de 2009, en particular 240.000 puestos industriales. Disponible en: <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1295/ip1295.pdf>

⁷⁴⁶ Véase el estudio detallado de Lilas Demmou, (2010): “La désindustrialisation en France”, *Les Cahiers de la DGTPE*-núm 2010-01 . Disponible en: <http://www.tresor.bercy.gouv.fr/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2010-01.pdf> .

⁷⁴⁷ Christian Saint- Etienne, *Rapport à Monsieur le Président de la République. Quelle stratégie dynamique d’aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse*, op.cit., .

para reflexionar sobre el remplazo del Estado hacia una alternativa más competitiva y pertinente, como puede ser la regionalización económica. En Francia desde la sede ministerial de Bercy se miraba la eficiencia económica alemana de manera reductora, intentando traspasar un modelo federal eficiente en un país todavía centralizado económicamente (artículo 34 de la Constitución de 1958). Como descripciones significativas podemos adjuntar a las síntesis ministeriales, los numerosos comentarios interpretativos del Ifrap y COE-Rexecode sobre el papel motor del Estado federal en la eficiencia socioeconómica alemana. Esta postura económica gala sobrevaloraba económicamente el papel del Estado federal alemán, y retrataba en menor medida el papel económico de los Lander siempre destacable.

Aun así, hay que ser realistas y dejarse de cualesquiera ilusiones sobre un cambio radical y eventual en Francia. De manera invariable, todos estos rasgos franceses siguen todavía muy presentes en la vida política y círculos económicos galos. En este escenario, el Estado galo se rehabilitó oportunamente para hacer frente a la crisis. Eso implica como lógica la exclusión de cualquiera forma de construcción federal, porque “no resulta forzosamente providencial” (ejemplo del antiguo ministro de Asuntos Exteriores Hubert Védrine, o Nicolas Sarkozy septiembre 2011)⁷⁴⁸.

En este rompecabezas galo sobre la nueva configuración de la política económica, diversos peritajes elogiaron como muy importante la regionalización como el marco ideal para adaptarse a la globalización y crear un mayor crecimiento económico. Pero el caso de Francia aparecía como un contraejemplo estadístico, que denotaba una falta de sensibilidad global para explorar otras pistas más audaces. Tampoco no podemos excluir el debate político y doctrinal sobre la idea pertinente de imponer una LOLF local propia, destinada a frenar los gastos financieros territoriales. Una idea contestada por varios especialistas financieros, cuyos argumentos

⁷⁴⁸ Como ejemplos de reticencias al federalismo político y económico destacamos la intervención pública de Nicolas Sarkozy-Sainte Marguerite-Vosges 2 de septiembre de 2011. En este acto, este Presidente alabó el papel protector del Estado galo que hacía reformas durante la crisis, preservando las prestaciones sociales, la indexación de las pensiones y estigmatizando los otros países europeos descentralizados y no reformistas sin citarlos (España, Grecia, Italia, Reino Unido) que bajaron las pensiones, los salarios “ça c’est l’austérité” (esto es la austeridad). En la misma línea: *Le Monde* 2.8.2011, Hubert Védrine “Le fédéralisme n’est pas la solution miracle à la crise”.

enfaticaban como escasamente realista técnicamente y por ignorar el marco de gestión local (ejemplo de la vulneración del principio de subsidiariedad o de la libre administración de las colectividades territoriales, Luc Saïdj 2007)⁷⁴⁹.

De todas formas, el debate francés sobre su modelo económico demostró dos cosas. En diversos análisis se recomendó insistentemente la idea de explorar una regionalización económica para Francia. Esto supondría previamente abandonar la política neojacobinista de Nicolas Sarkozy.

Como segunda observación destacamos la obstinación de las máximas élites administrativas y políticas para promocionar el papel esencial del Estado en la vida pública. Eso sí, haciendo caso omiso de la evolución descentralizadora europea, del estancamiento del crecimiento económico y del desamor francés por la política. En esta dirección fue ejemplarizante la actitud del Primer ministro François Fillon, que seguía promocionando la continuidad reformista de Nicolas Sarkozy, a pesar del significado político de las regionales de 2010⁷⁵⁰. Con esta declaración se suponía la vigencia de la supresión de la TP, y la implantación del consejero territorial. A la vez, se confirmaba la impresión que la República descentralizada había establecido una nueva jerarquía en su política fiscal y económica. En adelante, el Estado sarkosysta privilegiaba más los intereses empresariales frente a las colectividades territoriales y los particulares. Esta impresión política está también compartida por diversos economistas y sociólogos (ejemplo de la temática gala de los “niches fiscales”) y el Tribunal de cuentas (Philippe Seguin 2009 y Didier Migaud 2011)⁷⁵¹. Asimismo había

⁷⁴⁹ Robert Hertzog, (2009): “La LOLF n’est pas le modèle pour un perfectionnement de la gestion financière locale”, *Revue française de finances publiques*, núm. 107, págs. 147-148, y Francine Gemieux, (2009): “L’influence de la LOLF sur les budgets locaux”, *Revue française de finances publiques*, núm. 107, págs. 53-56. También la doctrina financiera señaló la gestión financiera local como inspiradora de la LOLF para el Estado (regla de la anterioridad) y sobre el efecto perverso de Bercy de instrumentalizar la LOLF para controlar todavía más la gestión financiera local.

⁷⁵⁰ Intervention du Premier ministre François Fillon. Second tour des élections Régionales. Hôtel Matignon-Dimanche 21 mars 2010. Documento extraído a partir de: www.gouvernement.fr.

⁷⁵¹ Michel Pinçon y Monique Pinçon-Charlot, (2010): *Le Président des riches. Enquête sur l’oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, Éditions La Découverte, Paris (véase la presentación de su libro: “Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot - Le président des ri-

que tener bien presente, que la supresión de la TP y el consejero territorial ocultaban dos reivindicaciones locales desde el Acto II. En efecto, la supresión de la TP venía a substituir la necesidad de refundar la fiscalidad local más necesaria con el Acto II. Mientras que la implantación del consejero territorial desconsideraba la idea de clarificar competencias departamentales y regionales. La preservación de la escala municipal de estos debates se deducía a través de la preservación de su cláusula general de competencias. Con esta tendencia, el ejecutivo bicéfalo nos mostraba su interés por conservar como escala base el municipio y sus agrupamientos.

En este sentido debemos observar también, que este “simplismo” estratégico del Eliseo producía igualmente posibles reacciones por parte de los electos locales. Primeramente, los electos regionales y departamentales como consejeros tenían la posibilidad para reducir su participación en proyectos municipales, siendo la escala preferida del Eliseo. En segundo lugar no había que olvidar que la reforma de las colectividades territoriales pese a no afectar de manera sensible las escalas municipales, la supresión de la TP constituía nada menos un elemento fundamental en su gestión y en las políticas inversoras de las escalas mancomunitarias. La no correcta substitución financiera de esta medida podía facilitar el ahondamiento del descontento local hacia el Eliseo.

En consecuencia, el final de presidencia de Nicolas Sarkozy nos confirmará o nos desmentirá si el reformismo estatal desde el Eliseo ha sido pertinente, marginando a las colectividades territoriales con estas dos medidas impopulares. En cualquier caso, no debemos olvidar que en el año 1995 y 2002, Jacques Chirac demostró que una victoria presidencial necesitaba también un apoyo de su propio partido al nivel territorial.

ches”: *Subido por* LibrairieMollat *el día* 05/11/2010
<http://www.youtube.com/watch?v=AOb74CyGxpg> .

III. EL DIFÍCIL FINAL DE LA PRESIDENCIA SARKOSY

Si recordamos retrospectivamente la presidencia UMP 2002-2011, observamos una cierta coincidencia acerca del distanciamiento continuo entre la clase dirigente y la sociedad. En este sentido podemos destacar el trauma electoral del 21 de abril de 2002, el referéndum europeo de 2005 y las regionales de 2010.

Durante esta década se han sucedido una serie de reformas diversas con buenas intenciones (ejemplo de la RGPP, la reforma de la autonomía de las Universidades, o la LOLF). Unas reformas articuladas con la descentralización en algunos aspectos, y otras más discutidas políticamente que hemos evocados anteriormente con Nicolas Sarkozy (2010). En este aspecto, diversos informes sobre la descentralización y las finanzas públicas del Tribunal de cuentas han valorado esta actitud de positiva, pese a reflejar mismamente un cierto grado de insuficiencia.

Casi de modo similar, la OCDE sintetizó los logros y carencias de la LOLF y la RGPP⁷⁵². Pero tres rasgos principales son rutinarios, y se añadían otros para desvalorizar la descentralización y la reforma del Estado. El déficit público no estaba controlado de forma sustancial. La clarificación de competencias locales y estatales seguía de actualidad, y a pesar de las medidas correctoras de Nicolas Sarkozy (reestructuración de los servicios desconcentrados). Como tercer elemento, la gran reforma de la fiscalidad local no estaba contemplada desde el ejecutivo, mientras que la supresión de la TP se resentía de manera negativa en las finanzas territoriales.

⁷⁵² Études économiques de l'OCDE, France mars 2011.Synthèse, pág. 8. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/22/47420800.pdf> . Este organismo estimó como positiva el labor del gobierno en sus últimos años por introducir normas sobre los gastos del Estado y la seguridad social, pero este esfuerzo no impidió la persistencia de los déficits. En este sentido el marco presupuestario debía consolidarse de forma general, dentro de la estabilidad y la efectividad. La LOLF y la RGPP fueron considerados de manera positiva por determinar objetivos y medir la eficiencia de las políticas públicas. Pero sus efectos son limitados puesto que no afectan a todas las administraciones públicas. En consecuencia, la OCDE recomendó la extensión de su campo de aplicación.

Si queremos ser más completos para demostrar que esta República descentralizada agudiza problemáticas en vez de resolverlas, no hay que despreciar los siguientes elementos.

La gestión estatal estuvo criticada por no fomentar un crecimiento económico más sostenible a pesar de la crisis. A lo que se adjuntó la degradación de la balanza comercial (ejemplo del análisis de COE-Rexecode) que estigmatizaba la pérdida de competitividad exterior de las empresas galas⁷⁵³.

En cuanto al Estado garante de la cohesión social, su credibilidad estuvo afectada por la crisis. El gobierno central empezó por privilegiar recortes financieros en las prestaciones sociales (ejemplo en sanidad y seguridad social), sin encontrar soluciones pertinentes para erosionar el aumento del coste del nivel de vida de la sociedad francesa.

Para rematar este retrato podemos añadir el supuesto debate sobre el deterioro del sistema educativo francés y de ciertas ayudas públicas (supresión consecuente de puestos de profesorado y deterioro de la vivienda universitaria), y el fuerte sentimiento francés de un incremento de las desigualdades sociales⁷⁵⁴.

Desde luego, todos estos argumentos refutaban en profundidad la articulación pertinente entre la reforma del Estado y la descentralización.

Primeramente, la descentralización (Acto II) no dinamizaba realmente la democracia local participativa y decisoria, la acentuación de un poder normativo local propio, y la experimentación donde sigue siendo parasitada por otras prioridades estatales. Autores como John Loughlin, Gerard Marcou, Michel Crozier, Bruno Rémond o Cristina Ares Castro-Conde retomaron estas mismas críticas, e incidían más o menos en la incoherencia descentralizadora gala. En este sentido podemos señalar todavía la presencia de una descentralización que obvia de manera destacada el tema de la participación regional en la UE (problema de la gestión experimental de los fondos estructurales limitado a cinco años para las regiones, con posible vuelta a

⁷⁵³ Étude COE REXECODE: “l’Allemagne c’est bien; La France c’est mal”, Publiée le vendredi 21 janvier 2011 (www.coe-rexecode.fr).

⁷⁵⁴ *Le Monde* 6.9.2011, Pierre Merle “Bilan scolaire globalement négatif”.

la situación inicial)⁷⁵⁵. En cualquier caso, este problema de representación regional gala al nivel europeo no podía ser minusvalorado en el debate político, cuando los electos locales en un 85% consideraban muy difíciles sus relaciones con las instituciones europeas sobre todo en materia de acceso a créditos europeos para financiar proyectos⁷⁵⁶.

En segundo lugar, el modelo de Estado de Nicolas Sarkozy hacía caso omiso a la mayoría de estas reivindicaciones tradicionales locales, forjando su propio modelo de República. Este Presidente defendía mediáticamente una República económica liberal, social como pretexto para salir de la crisis, y laica para rechazar toda forma comunitaria (en particular musulmán, y rechazo de cualquier política de discriminación positiva)⁷⁵⁷.

De esta perenne confrontación ideológica territorial y estatal, la mayoría de los analistas y políticos de oposición convergieron en señalar “el gran” o semi- fracaso” del Acto II por no cambiar sustancialmente la naturaleza de la descentralización. Pero la raíz del problema se situaba dentro del aparato del Estado (Michel Crozier, respaldado políticamente por la experiencia ministerial de Michel Rocard)⁷⁵⁸.

Haciendo abstracción de estas realidades, el gran mérito del Acto II es que puso más fuertemente el Estado central en el epicentro de las críticas. Más concretamente, esta filosofía estatal se caracterizaba por fomentar numerosas contradicciones (incapacidad crónica para afrontar la globalización obviando las regiones y privilegiando las metrópolis, y el deterioro socioeconómico de la clase media y popular).

En esta vía, Nicolas Sarkozy sintetizó como Jacques Chirac este importante desamor social por la acción presidencial, a pesar de querer desmarcarse de “su padre político”. Sin embargo, Nicolas Sarkozy nos sorprendió con el debilitamiento de la

⁷⁵⁵ Cristina Ares Castro-Conde, *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, op.cit., págs. 119-121.

⁷⁵⁶ Sondeo IFOP pour l'Association des Maires de France: Nouveau mandat: nouveaux défis, Synthèse des résultats, Novembre 2008, pág. 12.

⁷⁵⁷ Ejemplo del discurso presidencial: “Déclaration de M. le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès”. Versailles-Lundi 22 juin 2009. Documento extraído a partir de: www.elysee.fr.

⁷⁵⁸ *Sens public*: “Sociologie des organisations entretien avec Michel Crozier”, propos recueillis par Christophe Premat, Publication de l'article en ligne: 2008/02, http://www.sens-public.org/article.php3?id_article=509.

República descentralizada ampliando el descontento social a la esfera local, una frontera que Jacques Chirac en su tiempo nunca se atrevió a traspasar de forma contundente (ejemplo de la reforma de la TP donde se excluía una supresión total).

En el ámbito de la política económica, Nicolas Sarkozy perpetuó la misma filosofía presidencial que Jacques Chirac o François Mitterrand, cuyas presidencias privilegiaban en exceso el papel del Estado como mejor garante para afrontar “la economía abierta” y después la era de la “globalización”.

El historiador económico Jacques Marseille (2004), y los sociólogos Pierre Birnbaum (1994) y Michel Crozier (2000) habían planteado en diferentes etapas presidenciales un anacronismo de unas élites que perpetuaban el dogma de un “Estado director” en materia económica por encima de la sociedad civil, y lo más significativo minimizando las consecuencias socioeconómicas derivadas de la desindustrialización. Todas estas críticas enfatizaron la idea que la desindustrialización no era un fenómeno episódico y que provenía desde los años ochenta. El denominador común residía en la incapacidad de estas élites para readaptarse al mundo contemporáneo, manteniendo su influencia dentro de la promoción dogmática del Estado jacobino.

De este proceso de desindustrialización y de adaptación económica mal respondida por el Estado, se desprendía grandemente este desamor social creciente con la política central. En 2011, Nicolas Sarkozy como Presidente reformista y “rupturista” fue fiel a esta tradición republicana. A pesar de conocer seguramente este lema “la misma causa producen los mismos efectos” y las demás transformaciones socioeconómicas durante tres décadas, el “rupturista” Nicolas Sarkozy no podía ignorar la existencia de otras reflexiones más pertinentes.

Por ejemplo, en los análisis económicos y sociológicos de Nicolas Bouzou y Bruno Cautrès, se destacaron el mal enfoque político de la gestión de la globalización en Francia, a través de un mejor reparto de competencias entre todos los actores públicos⁷⁵⁹. Esta constatación conseguía explicar en gran una parte el descalabro

⁷⁵⁹ Véase el análisis articulado de: Nicolas Bouzou, “Renforcer le rôle économique des *art.cit.*, y Bruno Cautrès, (2007): “Les Français face à la mondialisation”, Elvire Fabry, “Les

electoral del UMP en todos los territorios desde 2004. Pero debemos precisar, que todos estos escrutinios locales no cuestionaban la idea de descentralización. Básicamente por el hecho que los electos locales no controlaban totalmente sus competencias – a causa del intervencionismo estatal (artículo 34 de la Constitución de 1958) – y porque la descentralización no estaba desvalorizada por una mayoría social. Lo que estaba cada vez más fuertemente contestado, fue el mito socioeconómico del Estado de bienestar ofrecido por esta República. Como máxima prueba de esta evolución encontramos la desconfianza general de la juventud gala de cara al futuro (análisis del sociólogo Olivier Galland)⁷⁶⁰.

De ahí sobresalía una fuerte evidencia marcada por una fuerte impresión social que el Estado central se descolgaba progresivamente de sus grandes misiones tradicionales y de forma resignada, desde Jacques Chirac y más aún con Nicolas Sarkozy ⁷⁶¹. A pesar de las derrotas territoriales del UMP, estos acontecimientos no cambiaron la idea presidencial sobre el papel del Estado central. El Estado sarkosysta seguía siendo el mejor garante contra la crisis y la globalización. Paradójicamente, Nicolas Sarkozy admiraba el Estado federal germano como un modelo de eficiencia económica, siendo un detractor al federalismo y a su traducción francesa al nivel regional.

Más allá de estas consideraciones, 2011 marcó el último año antes de las elecciones presidenciales. Los sondeos de opinión (ejemplo de los análisis puntuales de Roland Cayrol, *France Televisions* en 2011) y periodistas políticos como Franz Olivier Gisbert observaron que Nicolas Sarkozy tenía muy complicada su reelección para 2012)⁷⁶².

européens face à la mondialisation”, núm. mars , págs. 172-195. Disponible en: www.fondapol.org/etude/573 .

⁷⁶⁰ *Le Monde* 10.3.2009, “Les 16-25 ans, génération qui a perdu foi en l’avenir”.

⁷⁶¹ Como ejemplo de pesimismo social destacamos el sondeo internacional realizado en 53 países: BVA- Gallup (entre 11 de octubre y 13 de diciembre 2010) “Les perspectives économiques 2011” donde Francia se destacó como un “campeón mundial” del pesimismo económico y como creador de empleo en un 61% contra 22% para Alemania y 48% para España, según Céline Bracq . Documento extraído a partir de: www.bva.fr .

⁷⁶² Franz-Olivier Giesbert, (2011): *M. Le Président, Scènes de la vie politique 2005-2011*, Flammarion, Paris. Este redactor en jefe del semanario liberal, *Le Point* reveló conversacio-

En primer lugar, la resurrección electoral de la extrema derecha aparecía como un elemento perturbador de la estrategia presidencial para fomentar la división de la derecha (primavera del 2011 TNS Sofres, Brice Teinturier)⁷⁶³. Es el “efecto Marine Le Pen” heredó de la presidencia del FN dominado desde los años ochenta por Jean-Marie Le Pen. Diversos especialistas de esta ideología como Caroline Fourest veían más peligrosa electoralmente Marine Le Pen que su propio padre ⁷⁶⁴. Primeramente, Caroline Fourest destacó que Marine Le Pen había cambiado en la forma y artificialmente en el fondo. Como ejemplo, esta ensayista observó que se había limado todos los rasgos y personalidades que encarnaban la imagen de un partido extremista, xenófobo y polémico (caso del tratamiento temático de la inmigración y de la laicidad). En segundo lugar, Caroline Fourest retrató Marine Le Pen como una candidata que quería “promocionar auténticamente un liderazgo de una derecha patriótica”. Principalmente, esta tendencia suponía pasar de una extrema derecha de protesta a una derecha de proposición, a través del enfoque más nítido del FN sobre los temas económicos y la desclasificación social (problemática de la globalización y de la inseguridad socioeconómica en Francia). Accesoriamente no debemos despreciar el delicado contexto político del UMP, cuyos beneficios podían ser recuperados de forma diversa en el seno del FN o por otros partidos. Como elementos electorales desfavorables para el UMP en 2011 y en su estrategia presidencial posterior, se insertaba la resolución como la investigación abierta de diversos escándalos políticos.

nes cercanas con Nicolas Sarkozy, lo que sedimentó su argumentación para desvalorizar su acción y figura presidencial, en su primer mandato.

⁷⁶³ En este sentido se encontraba el sondeo TNS Sofres pour *Le Monde*, *Canal +*, *France Inter*, “Baromètre d’image du Front National”-Janvier 2011. Como elementos destacados: aparecía “el efecto Marine Le Pen” hacia los simpatizantes tradicionales de derecha o UMP, que la veían como más frecuentable que su padre para formar alianzas gubernamentales globales o circunstanciales. El total rondaba en un 50% entre los electores de derecha y sobre todo un 43% entre los votantes UMP.

⁷⁶⁴ En esta tendencia destacamos Caroline Fourest y Fiammetta Venner, (2011): *Marine le Pen*, Brasset, Paris. (y su blog Caroline Fourest,). También cabía señalar en este debate: la “estrategia errónea” de Caroline Fourrest y de sus predecesores orientada en diabolizar continuamente el FN según Pascal Boniface. Para este geopolitólogo, Caroline Fourest con su diabolización mediática, participaba en el crecimiento electoral del FN (caso de Jean-Marie Le Pen en el segundo turno de las presidenciales de 2002) y en la estigmatización de las élites, en vez considerar la evolución programática del FN y destacar en el fondo sus incoherencias políticas. (blog de Pascal Boniface, Vendredi 24 juin 2011 “Marine Le Pen-Caroline Fourest: “Le couple infernal”).

Como caso cerrado en el terreno judicial, se situó el escándalo Clearstream que enfrentó Nicolas Sarkozy y Dominique de Villepin (otoño de 2011). No obstante, el UMP de Nicolas Sarkozy se encontraba a la espera de las investigaciones judiciales y de nuevas revelaciones acerca del atentado mortal de Karatchi (2002). En otoño de 2011, varias audiciones judiciales intentaron esclarecer el papel exacto de colaboradores cercanos a Nicolas Sarkozy sobre un caso de corrupción catalogado como asunto de Estado. (Nicolas Bazire, y otros colaboradores del ex Primer ministro Edouard Balladur fueron investigados por la justicia francesa por la venta de submarinos a Paquistán mediante el uso de comisiones ocultas)⁷⁶⁵.

Estos dos escándalos son paradigmáticos, puesto que son el producto del enfrentamiento interno dentro del UMP. Especialmente, estas informaciones volvían a resucitar nuevamente la imborrable pugna política entre dos duos, Chirac-Villepin contra Balladur-Sarkosy. Como síntesis, un documental del realizador Patrick Rotman (2011) retrató de manera manifiesta esta instrumentalización política “sin complejos de la justicia, de los servicios secretos y de los medios de comunicación”⁷⁶⁶.

Por consiguiente, todas estas revelaciones hasta el final de la instrucción junto con la dificultad del ejecutivo para salir de esta crisis, podían ser los fermentos para relanzar electoralmente el FN, según numerosos análisis de politólogos (ejemplo de Brice Teinturier 2011). Pero esta evolución desfavorable para el UMP, no excluía de hecho una nueva competencia electoral entre el FN y los demás partidos secundarios desde el centro hasta la izquierda más radical.

Fuera de esta amenaza “frentista”, Nicolas Sarkozy deconstruyó su credibilidad a partir de los territorios. De manera clara, todas las asociaciones no han adherido a las principales reformas presidenciales de ámbito local. Tras las pérdidas de las elecciones municipales y regionales, las elecciones cantonales de marzo 2011 (reno-

⁷⁶⁵ Detrás de este contrato estaba la sospecha judicial de una trama de financiación ilegal de la campaña presidencial de Edouard Balladur en 1995, en relación directa con el atentado mortal de de Karachi contra 11 ciudadanos franceses del 8 de mayo de 2002. En este trabajo judicial se comprobaba si este atentado surgió como represalia paquistaní, a la negativa de Jacques Chirac como Presidente de pagar a este país una contrapartida financiera, supuestamente contraída por Edouard Balladur.

⁷⁶⁶ Documental de France Televisions, France 2, “Les Fauves” de Patrick Rotman, coproducción Kuiv-Ina, difundido el 25.9.2011.

vación de los consejeros generales) volvieron a estigmatizar el desencanto francés que sea nacional como territorial sobre la gestión política de Nicolas Sarkozy (55% tasa de abstención en el segundo turno de las cantonales). Más significativo aún, son las quejas internas y territoriales dentro del UMP. La reforma de las colectividades territoriales ha irritado varios barones locales y personalidades simbólicas (ejemplo de Bernadette Chirac)⁷⁶⁷. Para amortizar este antisarkosismo territorial asociado al UMP y distanciarse de la política del Eliseo, las cantonales de 2011 han visto diversos candidatos conservadores presentarse como candidatos “aparentados”⁷⁶⁸.

Pero el hecho más relevante se situaba en la renovación de cerca de la mitad del Senado (escrutinio del 25 de septiembre 2011). Por primera vez en su historia desde 1958, el Senado tuvo una mayoría de izquierdas con 177 senadores frente a 171 conservadores. Esta renovación de 170 senadores se efectuó a través de un sufragio indirecto, compuesto de cerca de 72 000 grandes electores, 5% de estos electores proceden de los diputados, consejeros regionales y generales. Mientras que el 95% de estos votos proceden de los alcaldes, consejeros municipales y delegados. Esta composición marca la predominancia de la escala municipal sobre las demás, y a la vez un anacronismo institucional con la larga dominación conservadora (Guy Carcassonne, 2011). Pero detrás de esta presentación fue su significado político que levantó numerosas interrogaciones sobre la difícil reelección presidencial de Nicolas Sarkozy. Este último marcador electoral no fue anodino y postulaba una tendencia desfavorable para una nueva presidencia conservadora. Guy Carcassonne estigmatizó en *France Televisions* (24.9.2011) “que cuando la izquierda pierde las elecciones locales, pierde siempre el Senado” y “cuando la derecha pierde todas las elecciones, nunca pierde el Senado.”. El resultado de este escrutinio – llamado mediáticamente “*La Revolution de Palais*” (referencia al Palacio de Luxemburgo como sede del Senado) – confirmaba más fuertemente el divorcio territorial hacia la política de Nicolas Sarkozy. Para explicar este resultado, la mayoría de los análisis políticos habían

⁷⁶⁷ *Le Monde* 15.3.2011, “L’ultime coup de patte de Mme Chirac contre M.Balladur” . En estos términos la esposa de Jacques Chirac denigró este reformismo: “Esta nueva ley imaginada por Edouard Balladur no tiene ningún sentido”.

⁷⁶⁸ *Le Monde* 29.3.2011, “Fronde “antisarkosyste” dans les Hauts-de-Seine”. Como ejemplo emblemático, podemos destacar la elección del consejero general UMP Patrick Devedjan en Neuilly sur Seine (feudo electoral de Nicolas Sarkozy que apostó por la candidata Isabelle Balkany) en las elecciones cantonales de marzo de 2011.

resaltado el descontento territorial de numerosos electos conservadores, sobre todo en las zonas rurales. Este voto hacia la oposición senatorial podía explicarse por la reforma de las colectividades (ejemplo del reagrupamiento forzado de los municipios), la supresión de la TP y la reducción o cierre de números servicios públicos (ejemplo de edificios escolares).

Indudablemente, esta convulsión política en el Senado perturbó la estrategia presidencial de Nicolas Sarkozy. Durante gran parte de su mandato, Nicolas Sarkozy ha sido un “hiperpresidente” que se responsabilizaba de sus reformas ante la opinión pública. Pero esta línea que dejó al margen su Primer ministro, no ha sido muy concluyente en el recorte del déficit público y en la relanza del crecimiento económico. Con la nueva mayoría senatorial, Nicolas Sarkozy reducía sus posibilidades para impulsar la introducción constitucional de “la regla de oro”, regla del equilibrio de las finanzas públicas. A partir de esta regla financiera, la presidencia querría responsabilizar colectivamente la gestión del déficit público entre el Estado y las colectividades territoriales. En cualquier caso, este escrutinio senatorial demostró que una parte de estos responsables conservadores sufría los efectos negativos de este neojacobinismo presidencial. Por esta razón, estos electos apostaron por sancionar electoralmente su mayoría senatorial UMP.

Si debemos sintetizar el mandato de Nicolas Sarkozy podemos inspirarnos del politólogo Alain Duhamel (2011), cuya voz subrayó una acción presidencial más determinante en temas exteriores y menos afortunada en política interior (problemática de los insuperables índices de impopularidad de este Presidente)⁷⁶⁹.

Pero por encima de todo, este balance presidencial puede ser debatido por la falta de correlación entre la reforma del Estado y la dinamización de la descentralización. Anteriormente, hemos comparado y diferenciado la presidencia de Jacques Chirac con la gestión local propia de Nicolas Sarkozy. Pero en esta apreciación había

⁷⁶⁹ Comentario del periodista político Alain Duhamel sobre la tipicidad comunicativa de Nicolas Sarkozy “Comunica mal sobre lo que hace bien (política económica al nivel europeo y G 20 ante la crisis) y .”Comunica bien sobre lo que hace mal” (la política económica interior), programa político “13h 15 le Dimanche” 3.4. 2011 , *France 2*.

que tener en cuenta que el contexto socioeconómico es bien diferente, y que Nicolas Sarkozy se enfrenta de lleno a una crisis económica desde 2008, cuyo alcance puede justificar una cierta recentralización financiera sobre todo si está dictada por instituciones europeas y financieras (OCDE). Con estas fuertes consideraciones procedentes del exterior, las fuertes críticas políticas hacia la gestión de Nicolas Sarkozy se desinflaron un poco. En este terreno es un hecho relevante que Nicolas Sarkozy levantó pasiones políticas sobre su intransigencia reformista y por su falta de influencia como de audacia en la relanza de la descentralización. Desde la presidencia de Jacques Chirac hasta Nicolas Sarkozy los informes se siguen todos y se parecen, enfatizando como necesaria la promoción urgente de una regionalización económica (Nicolas Bouzou, Christian Blanc, o Adrien Zeller), una clarificación de competencias locales y estatales (Dominique Turpin 2008), y la resolución sensible del déficit público según Jacques Attali ⁷⁷⁰.

Frente a esta realidad problemática, los dirigentes UMP realizaron progresivamente que la hipótesis de una reelección de Nicolas Sarkozy se alejaba (finales de 2011). Pero esta suposición de derrota podía aminorarse, básicamente si se tenía más en cuenta la postura de electos descentralizadores críticos como Jean-Pierre Raffarin. Este ex-Primer ministro protagonizó una voz discordante con las principales reformas locales de Nicolas Sarkozy.

Con todo este análisis político se confirmó una abundante crítica doctrinal (Gerard Marcou y John Loughlin) acerca del proceso complejo Acto II y presentado como escasamente esperanzador. Numerosas opiniones han balanceado incoherencias diversas, contradicciones políticas y resultados escasamente significativos. John Loughlin había estigmatizado un hábito político, centrado en pedir informes refor-

⁷⁷⁰ Sens Public: “Les chefs d’Etat sont persuadés qu’ils ne feront jamais faillite”. Entretien sur le futur de la dette avec Jacques Attali, Article publié en ligne: 2010/10, http://www.sens-public.org/article.php3?id_article=787. Dominique Turpin: “Les nouvelles compétences des régions” *art.cit.*, págs. 1645-1652. Este autor retomó la opinión crítica de Alain Lambert (2007) acerca de una falta de clarificación de competencias y de jerarquización entre el Estado y las colectividades territoriales, y entre ellas mismas. El traspaso de competencias descentralizada se efectúa por ley (artículo 34 de la Constitución) y no está inscrita por la Constitución, lo que explica que el Estado central sigue monopolizando todas las competencias públicas, lo que perturba y dificulta la plena aplicación de la ley 13 de agosto de 2004 (problema del desdoblamiento competencial costoso y ineficaz).

mistas y de no aplicar las grandes recomendaciones principales (ejemplo del informe Lambert diciembre 2007)⁷⁷¹. En 2011, esta impresión seguía todavía en pie con numerosos temas problemáticos (ejemplos de la restructuración de la carta municipal o la reforma del Departamento, evocados por el Tribunal de cuentas y la OCDE).

En este clima son muy reveladoras las observaciones socioeconómicas de la OCDE sobre la política reformista y descentralizadora inacabada de Nicolas Sarkozy. Un reformismo que iba “en un buen sentido” (RGPP, LOLF), pero que se presentaba escasamente eficiente en la creación de empleo (particularidad francesa, del desempleo fuerte característico de los menos de 25 años, y más de 55 años)⁷⁷². Para salir esta situación financiera “intermediaria” respecto al déficit público y al escaso crecimiento económico, la OCDE recomendó que Francia se inspirase de la felixseguridad danesa. En esta contemplación territorial, esta institución destacó la anormalidad del número de escalas locales. Como soluciones, la OCDE recomendó simultáneamente la supresión problemática del Departamento (rechazo claro de Nicolas Sarkozy) y la necesidad de racionalizar drásticamente el número de municipios. Pero por otro lado, esta organización alababa como benéfica la polémica supresión de la TP. También, la OCDE premió como muy positiva la tentativa de Nicolas Sarkozy de implicarse en las políticas medioambientales, a través de la *taxe carbone* (tasa carbón). Este nuevo impuesto fue frustrado causa de una decisión del Consejo constitucional (2009), que reveló la presencia de un trato fiscal desigual⁷⁷³.

Fuera de todas estas consideraciones analíticas, los comportamientos políticos de 2011 avanzaban la idea que la reelección de Nicolas Sarkozy se jugaría en su capacidad a cambiar de estrategia política. En este ámbito, el Presidente debía mediatizar su figura como un dirigente que afronta la crisis con la UE, pero sin despreciar un apoyo indispensable de los territorios.

⁷⁷¹ John Loughlin, (2008): “The slow emergence of the French regions”, *Policy&Policy* vol 36 núm. 4, pág. 569.

⁷⁷² Études économiques de l’OCDE, France, Mars 2011, synthèse págs. 1-7 y 11. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/22/47420800.pdf>.

⁷⁷³ Decisión del Consejo constitucional (núm. 2009-599 DC DU 29 décembre 2009, “Loi de finances pour 2010) que censuró el dispositivo de la tasa carbón porque vulneraba el principio de igualdad ante el impuesto (artículo 2).

Pero lo que sobresalió en este final de presidencia, fue la idea de reconstrucción ideológica y de reconfiguración de las relaciones con los socios del UMP. En el seno de la familia UMP encontramos dos tendencias que podían fragilizar el trabajo de la unión conservadora. En un lugar se situaba los ex -UMP, Dominique de Villepin y el euroescéptico Nicolas Dupont-Aignan. También debemos adjuntar, el rechazo unionista del centrista François Bayrou culminado desde la presidencia de 2007. Por otra parte, encontramos los neo-centristas (Hervé Morin) y el partido radical (Jean Louis Borloo), cuyas estrategias políticas se determinarían en función de las contrapartidas políticas ofrecidas por Nicolas Sarkozy.

Más problemático fue el cambio de imagen y de corrección de programa electoral. Nicolas Sarkozy construyó una imagen perjudicial de “Presidente de los ricos”, ya que privilegiaba fiscalmente las clases altas en detrimento del interés general (ejemplo de la intromisión presidencial en el caso judicial “escándalo Bettencourt” y el escudo fiscal)⁷⁷⁴. Igualmente, este Presidente fue discutido por su “incapacidad” en interpretar los escrutinios locales hasta un nivel nacional. Desde las municipales de 2008 hasta el escrutinio senatorial de 2011, ya fueron muchos los mensajes electorales que no habían sido tomados en consideración por el Eliseo (ejemplo de la constatación del influyente senador Jean-Pierre Raffarin tras el resultado senatorial, 25 de septiembre de 2011).

Llegados a este punto, el seno del UMP amplificó sus dudas con el ascenso mediático del candidato socialista François Hollande. Desde diversas encuestas de opinión, este nuevo aspirante tenía serias posibilidades de conquistar la presidencia.

⁷⁷⁴Michel Pinçon y Monique Pinçon-Charlot, *Le Président des riches. Enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, op.cit., *Le Monde* 6.9.2011, “Bilan scolaire globalement négatif” (denuncia social de Pierre Merle sobre la política educativa del gobierno por reducir profesorado en detrimento de las mejoras educativas y escolares). Philippe Lombardo, Éric Seguin y Magda Tomasini, (2011): “Les niveaux de vie en 2009”, *Insee Première*, núm.1365. Este análisis recalcó un aumento del nivel de vida mediano respecto a 2008, pero por otro lado se ahondaba las desigualdades en términos de rentas entre las clases favorecidas más ricas y las clases más humildes cada vez más pobres. Disponible en: <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1365/ip1365.pdf>.

En cambio, el PS podía sufrir dificultades para elaborar su programa presidencial, y reunir en su estrategia todos sus aliados ecologistas y fuerzas más izquierdistas (problema de la salida de la energía nuclear en Francia, finales de 2011). Así pues, el PS francés tenía un problema histórico de afirmación electoral hacia la socialdemocracia, particularidad que lo distinguía de la mayoría de los partidos socialistas europeos (Dominique Reynié y Michel Rocard)⁷⁷⁵. En Francia existe dos visiones del socialismo, que se enfrentan o se retroalimentan en función de la coyuntura socioeconómica. Por un lado, existe un socialismo “utópico y administrado” que defiende la presencia de un Estado central fuerte. En otro frente se encuentra el modelo de un socialismo más descentralizado y pragmático, que tiene más en cuenta la economía de mercado, y todas sus actualizaciones. Por el pasado, la izquierda francesa estuvo dominada por el combate de liderazgo ganada por François Mitterrand (más favorable al estatismo social) frente a Michel Rocard (más proclive a la descentralización y a la gestión económica) durante el Congreso de Metz (1979)⁷⁷⁶.

A través del final de presidencia de Nicolas Sarkozy, el PS de François Hollande pretendía retomar la reflexión para relanzar más eficientemente la articulación entre el proceso descentralizador y la reforma del Estado (Acto III de la descentralización).

Sin anticiparnos al resultado del escrutinio de 2012, la precampaña de 2011 mostró dos alternativas claras. Con Nicolas Sarkozy estaba el reinvento de la historia neocentralista, donde todos los actores locales debían subordinarse a las distintas directivas estatales. Con François Hollande se situaba la certeza de la realización de otra etapa descentralizadora (Acto III), pero cuyo contenido se desconocía.

Fuera de estas dos clarificaciones políticas, dichas medidas podían ser retocadas ulteriormente por el contexto de crisis mundial, cuya amplitud presionaba fuertemente todos los Estados sin excepciones (Estados Unidos, Italia, Alemania o España). El caso americano presidido por Barack Obama imitaba las mismas problemáti-

⁷⁷⁵ Dominique Reynié, *Le vertige social nationaliste. La gauche du non*, op.cit., págs. 289-291.

⁷⁷⁶ *Sens public*: “Sociologie des organisations entretien avec Michel Crozier”, propos recueillis par Christophe Premat, Publication de l’article en ligne: 2008/02, http://www.sens-public.org/article.php?id_article=509, págs. 7-8.

cas de muchos países desarrollados europeos. En Estados Unidos existía un desencanto social causado por la presencia de un “Estado disfuncional” (Francesc de Carreras). Esta opinión observaba una potencia descentralizada, que tenía dificultades para garantizar una clara repartición de poderes (referencia a Montesquieu y su lema “Que el poder frene al poder”), y para aplicar del principio de igualdad entre ciudadanos (problema de la construcción federal europea)⁷⁷⁷.

Volviendo al caso francés, la experiencia presidencial de 1995, 2002, 2007 había demostrado una creciente degradación de la relación de los franceses por los partidos tradicionales. Pero con la paradoja de no desinteresar los franceses en los debates políticos. En este aspecto, la República descentralizada no cambió radicalmente tendencias (sondeo TNS Sofres septiembre 2011)⁷⁷⁸. La emergencia del ecologismo político y sobre todo la posible resurrección de la extrema derecha, no son a primera vista argumentos influyentes para militar por la descentralización. Pero no cabe la menor duda que si estas tendencias electorales se confirmaban posteriormente, esta situación podía ahondar la crítica hacia este modelo de República.

En última instancia, hay que resaltar que estas diversas observaciones retratan la complejidad de una República descentralizada. De manera inquietante, Francia balbucea entre adaptarse a un mundo de globalización o en la conservación de prerrogativas estatales y locales.

Primeramente, no debemos perder de vista que la sociedad francesa y civil, se distinguen por su alto grado de exigencia hacia su clase política. Sobre todo, cuando se trata de resolver grandes problemas socioeconómicos muy complicados derivados de la globalización. A tal punto, que aparece con fuerza un nuevo concepto en 2011, llamado en francés “demonialisation” (traducción en español de deglobalización), y que no está contemplado en Europa (Dominique Reynié en *France Televisions*,

⁷⁷⁷ *La Vanguardia* 13.8.2011, Francesc de Carreras “Una puesta a punto”.

⁷⁷⁸ Sondeo TNS SOFRES, 28.9.2011 “L’honnêteté des hommes politiques, Sondage la Matinale de Canal+, septembre 2011”, págs. 3-4. Desde 1977-2011, los encuestados estimaron crecientemente que sus hombres políticos eran cada vez menos honrados y más corruptos. En 2011, los encuestados valoraron en un 72% que su clase política era más bien corrupta, superando el nivel de 1992 (65%) y el de 1977 (38%).

9.6.2011)”⁷⁷⁹. Según su promotor, la aplicación de la “deglobalización” debía ejercerse principalmente en tres ejes, mediante una política proteccionista, el control de capitales, y la utilización de la moneda con fines políticos (casos ejemplares de Estados-Unidos y China). Este concepto que rechaza la globalización o el ultraliberalismo planetario para la UE, pretendía principalmente relocalizar las empresas y defender los empleos. Toda esta finalidad se realizaría mediante dos direcciones:

- Como primera modalidad se encuentra el establecimiento de un proteccionismo socioeconómico a nivel europeo. Un nuevo proteccionismo centrado en los productos exteriores, para aquellos que no respectaban las normas medioambientales y sociales.
- Como segunda vertiente se adjunta la “desglobalización de la finanzas”. Esta modalidad incluye nuevas reglas de control nacional para el sistema bancario y financiero. En esta misma dirección debemos señalar que esta temática es creciente y propia de Francia. Particularmente, estas propuestas proteccionistas fueron incluidas por partidos radicales de izquierda y euroescépticos, FN (Marine Le Pen).

A raíz de esta última tipicidad política francesa, nos damos cuenta que el Acto II o si prefiere hablar de República no permitió propulsar un presidencialismo “providencial” (análisis del sarkosismo de la ensayista Caroline Fourest 2011). Solamente, esta presidencia intentó encontrar sin fuerte éxito un nuevo modelo de Estado capaz de afrontar mejor la globalización. Para los sinceros descentralizadores galos, el Acto II ha conllevado principalmente la desilusión de la regionalización económica y la insuficiente reforma del Estado. Como consecuencia lógica, esta situación debía dejar plaza a una nueva era descentralizadora. Pero lo más sorprendente e incluso “incomprensible” fue la actitud anacrónica presidencial, Chirac-Sarkosy. Ambos conocían – como promotores de numerosos informes –, las verdaderas deficiencias de la economía gala y las causas del desamor galo por la política. Y por otro lado, seguían apostando por una descentralización administrativa ambigua (Jacques

⁷⁷⁹ Arnaud Montebourg, (2011): *Votez pour la démondialisation! –La République plus forte que la mondialisation*, Éditions Flammarion, Paris.

Chirac) y un neocentralismo territorial más nítido (Nicolas Sarkozy). Todo esto con el siguiente riesgo presidencial de empeorar sus relaciones con los franceses y los territorios. En estos aspectos, el Acto II de la descentralización demostró su intranscendencia, como ya lo predecía prematuramente Bruno Rémond (2003). Y esta realidad, podía enlazarse con el análisis intemporal de la crítica sociológica francesa hacia sus élites. Desde los años noventa, el audaz Pierre Bourdieu resaltó el hondo sufrimiento social de “las clases de abajo” hacia sus políticos, a través de numerosas de entrevistas⁷⁸⁰. En cuanto a Pierre Birnbaum o Michel Crozier sus análisis apuntaron el papel predominante del ENA y asfixiante en la vida pública, siendo a la vez un problema sistémico. Mientras que el economista Jacques Marseille puso en evidencia el papel inadaptado de estos dirigentes centrales frente a los cambios económicos.

Con el Acto II, la lista de críticas hacia este modelo se amplifica con Nicolas Bouzou (2010) más favorable a otro modelo económico, a pesar de no ser un descentralizador nato. Todas estas reflexiones aglomeradas ponen bien en evidencia, un problema histórico e insoluble de esta clase política. Unas élites que consiguen perpetuar el jacobinismo dentro de la República descentralizada, y cuyo Presidente no trastoca.

Como segunda última consideración, hay un problema que parece minusvalorado, es el tema relativo a la evolución ideológica del UMP en materia de descentralización. En todas las derrotas locales desde 2004 y más aún con Nicolas Sarkozy se desdeñó estos intereses locales en diferentes escrutinios, bajo el dogma que los territorios debían ser “los subordinados” del Estado para afrontar la crisis. La fuerte presión de la AMF con sus 36.000 alcaldes, demostró continuamente desde el siglo XX (IV y V República) que podía influir – junto con el Senado en ocasiones concretas –, en el destino de la presidencia de la República (caso de la caída y deslegitimación de De Gaulle en 1969), y apoyar los candidatos centristas más proclives a la descentra-

⁷⁸⁰ Véase, la amplia gama del retrato sociológico de la “Francia de abajo” (obreros, empleados, agricultores) Pierre Boudieu, (1993): *La Misère du monde*, éditions du Seuil, Paris, y que inspiró posteriormente el resto de la sociología francesa y clase política francesa, por su temática intemporal acerca de la “demisión del Estado” hacia estas clases sociales.

lización que los gaullistas (años setenta con Valéry Giscard d'Estaing)⁷⁸¹. Con Jean-Pierre Raffarin a Matignon este apoyo existió inicialmente en 2002, y posteriormente esta relación se degradó rápidamente⁷⁸². En estos casos y a pesar de ser un país centralizado, un Presidente de la República que contraviene frontalmente al mayor grupo de presión local tiene fuertes probabilidades de asegurar o bien su derrota personal o bien su proyecto político territorial o los dos destinos a la vez. Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand y Jacques Chirac fueron unos claros testigos, que el mundo local es imprescindible su evocación en un programa presidencial y no su completa exclusión.

Ahora bien, la mayor crítica que padece la política francesa, consiste en tener Presidentes que revalorizan constantemente en la opinión pública el centralismo como el mejor marco para impulsar el desarrollo socioeconómico. Y en el trasfondo de la programática presidencial, se preserva los privilegios principales de los electos locales (ejemplos de la no reforma del cúmulo de mandatos, el no esclarecimiento sincero de las competencias locales y la no refundación del Senado).

Todos estos acontecimientos políticos contemplados hasta 2011, reabrieron el debate sobre un conformismo presidencial cuya gestión debía ser revisada si tenemos en cuenta las encuestas de opinión y las consecutivas derrotas locales del UMP. Específicamente, dominaba el interminable debate galo acerca de la continua ineficiencia financiera y socioeconómica de su Estado providencia (presión europea y de los mercados sobre la crisis de la zona euro en 2011). Además, este contexto resaltó como punto de salida a esta deterioración una reflexión sobre una descentralización más política. Con este vigente debate, se demostraba que el “Grand soir” de las colectividades territoriales seguía sin llegar, gracias sobre todo a la resistencia sistémica central junto con la movilización del lobby local antiregionalista. Razonablemente

⁷⁸¹ Patrick Le Lidec, (2003): “III. Les maires dans la République l'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907”, *Annuaire des collectivités locales*, núm. 23, págs. 650-651, y Alain Delcamp, (1991): *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, Paris.

⁷⁸² En este sentido, cabe mencionar la opinión de los electos locales entre 2002-2004. Según el sondeo IFOP pour Ouest France “L'Opinion des élus locaux sur le projet de réforme de la décentralisation-novembre 2002”, 74% de los electos locales son favorables al proyecto Raffarin. Como contraste, estaba el sondeo IPSOS pour le Courrier des maires-novembre 2004 que deterioró el nivel de confianza sobre la descentralización Raffarin en un 47%, una cifra que desmarcaba del año 2003 (63% en octubre).

podemos considerar esta evolución como perturbadora del principio de subsidiariedad. Y toda perturbación a este principio constitucional, altera de forma casi mecánica la reforma eficiente del Estado, y de forma inherente favorece el continuo desencanto social hacia su clase política.

En apoyo a esta constatación, Jean Bernard Auby hacía el balance de los límites del Acto II, y sus efectos negativos si no se corregían correctamente. En 2003, afirmaba en estos términos: “*que el sistema francés tiene pocas posibilidades de bien situar sus colectividades territoriales dentro de la competición europea hasta que no haya levantado sus diversas hipotecas que afectan a su coherencia institucional*”⁷⁸³. Llama la atención que este diagnóstico es perfectamente compatible con el final de presidencia de Nicolas Sarkozy, y que las soluciones proceden de una correcta adaptación competencial regional. En sus declaraciones de intenciones, François Hollande se inscribe en esta lógica de un Acto III más político, y en ruptura con “el neocentrismo ineficiente” de Nicolas Sarkozy.

Por lo demás, es importante resaltar que todos estos avances tienen que realizarse sin despreciar el papel económico de las estructuras mancomunitarias y grandes metrópolis en la Unión (ejemplo de la emergente cooperación transfronteriza urbana). Estos ejes son la condición imprescindible para encarrilar la reforma del Estado, y a la vez afrontar mejor la globalización junto con la crisis.

A partir de todos estos elementos, podemos afirmar que el Acto II de la descentralización concebido por Nicolas Sarkozy no ha operado esta transformación política, social y económica deseada por la mayoría de los franceses. Los principales autores de la limitación de esta descentralización son conocidos. Igualmente hemos comprobado que el antifederalismo seguía patente y estaba contestado por un neojacobinismo contextualizado en periodo de crisis.

En esta misma observación existe una realidad social mal respondida por la presidencia de Nicolas Sarkozy. En Francia prevaleció la realidad de una desclasificación social que afectó a las clases medias y que empezaba por alcanzar novedosamente las clases superiores (datos de INSEE e institutos de opinión). Además, la so-

⁷⁸³ Jean-Bernard Auby, “La décentralisation 2003: le modèle français en mutation”, *art.cit.*, pág. 40.

ciudad gala es desconcertante todavía en sus exigencias políticas. Los franceses contestan continuamente los dirigentes estatales por su poca eficiencia socioeconómica. Pero a la vez, esta sociedad continúa pidiendo un intervencionismo económico fuerte en periodo de crisis. Y cuando el Estado central no es considerado como capaz de responder en competencias concretas, los franceses reclaman esta descentralización sectorial. De la misma manera, debemos mencionar una consecuente reticencia para descentralizar como privatizar la sanidad y el sistema de protección social (competencia del Estado y de organismos desconcentrados y territorializados). Esta acumulación de exigencias sociales – contradictorias, confusas, o calculadas sobre la descentralización y la reforma del Estado –, son un elemento que ayuda más a fomentar en tiempo de crisis el neojacobinismo que la propia descentralización. En este sentido, el Acto II como el Acto I no despejó grandes dudas sociales, y esto se repercutió políticamente en la reforma del Estado. En vez de revertir tendencias de manera clara y trascendente se realizó de manera sectorial o privilegiando ciertas categorías sociales favorecidas.

Todas estas consideraciones nos conducen a catalogar esta República descentralizada como más conservadora que innovadora. Ante todo, Nicolas Sarkozy demostró ser “rupturista” en su forma de concebir su relación con su Primer ministro, François Fillon, cuya hiperpresidencia fue dominante durante una buena parte de su mandato. Únicamente, el final del quinquenio corrigió esta modalidad para aminorar la responsabilidad presidencial en las derrotas locales fruto sobre todo de su política nacional. De manera notable, esta experiencia presidencial diversa dentro del ejecutivo bicéfalo demostró que este tema no había sido solucionado correctamente en un plano institucional. La supervivencia de esta problemática diarquía puede ser considerada como otro factor negativo en la clara de promoción y coordinación de políticas públicas ante el ciudadano.

CONCLUSIONES

El año 2003 marca la culminación constitucional de la descentralización de la República. Bajo la iniciativa del Primer ministro Jean-Pierre Raffarin, se reconoce constitucionalmente nuevos derechos para las colectividades territoriales en materia financiera, competencial y democracia local. El Consejo constitucional aprobó la mayoría de estos dispositivos (excepto uno relativo a “la parte determinante” de los recursos propios de las colectividades locales). Mientras que el análisis doctrinal francés se destacó por su escaso entusiasmo por esta nueva descentralización, denunciando principalmente su tecnicidad jurídica y financiera excesiva. En este ámbito, numerosas opiniones coincidieron en reconocer la influencia obstaculizadora del Senado en el desarrollo de unas plenas competencias económicas regionales y en la promoción de una verdadera democracia participativa local.

Con la emergencia de la canícula del año 2003, sus graves efectos sanitarios alteraron socialmente y políticamente la introducción de esta República descentralizada. Desde este acontecimiento, la clase política debatía sobre una gestión pública que resaltaba la responsabilidad estatal. Al mismo tiempo, Jean-Pierre Raffarin mostró sus ansias descentralizadoras, provocando las quejas reiteradas de las colectividades locales. Ambas entidades denunciaron unas nuevas competencias difíciles de gestionar por su alto coste. A la vez seguía vigente el respeto estricto de equilibrio financiero, y la conjugación crónica de una insuficiente modernización de las bases de la fiscalidad local. Por otra parte, la política económica y financiera de Jean-Pierre Raffarin no encontró el éxito esperado ante los franceses y la Comisión Europea. Su reformismo confuso produjo un escaso crecimiento económico y el aumento de los déficits públicos. Todas estas consecuencias explicaban principalmente las sucesivas sanciones electorales contra

el gobierno UMP (escrutinio regional del 2004 y en el referéndum sobre el Tratado de la Constitución Europea del 2005).

Con la llegada de Dominique de Villepin como Primer ministro, la orientación gubernamental giró hacia una recentralización de las competencias estatales. Particularmente, este gobernante interpretó el referéndum europeo como “un deseo personal de la mayoría de los franceses” de legitimar un Estado más centrado en los problemas económicos y sociales frente a una Europa “ultraliberal” poco protectora para los ciudadanos. En hechos concretos, esta reactualización funcional del Estado se concretizaría mediante la defensa de las empresas estratégicas galas, a través de la expresión “patriotismo económico”. En otro frente, Dominique de Villepin intentó ser consensual con los electos locales, reconociendo su labor territorial. Sin embargo, este pragmatismo político se deterioró en dos conflictos mayores. En primer lugar, la crisis de las *banlieues* (otoño del 2005) resucitó mediáticamente el fracaso crónico de las políticas estatales en materia de integración social en las zonas urbanas. Como segundo ejemplo, el gobierno central favoreció la crisis del CPE. Este dispositivo provocó la contestación de la juventud, bajo el temor de una edificación progresiva de la precariedad laboral como norma. Detrás de este enfrentamiento social se adjuntaba una crítica política por esta gestión central. En este terreno, el gobierno central desconsideró de manera unilateral el diálogo social y minusvaloró la influencia de los actores locales (ejemplo del descarte de una experimentación local del CPE antes de su generalización).

En mayo del 2007, Nicolas Sarkozy accedió a la presidencia de la República, perfilándose como un político ambicioso y deseoso de transformar los fracasos políticos de sus predecesores en éxitos. De manera especial, esta presidencia apostó por un reformismo estatal incansable, dominado por la racionalización de los gastos públicos y la cultura de resultados en todos los servicios públicos (ejemplos de la reforma universitaria y la carta judicial). Como otros hechos destacables, Nicolas Sarkozy impulsó la constitucionalización de una reforma institucional (2008), marcada por el establecimiento de nuevos derechos parlamentarios frente al ejecutivo bicéfalo. Paradójicamente, Nicolas Sarkozy plasmó dificultades para convencer los

franceses. Globalmente, una mayoría social reconoció la implicación de esta presidencia en materia internacional y europea, así como su grado de reformismo. No obstante, los franceses discrepaban de la gestión de Nicolas Sarkozy por su orientación política económica y social desmarcada de sus promesas electorales. Durante la campaña presidencial del 2007, este candidato prometió reactivar la economía dentro de una mayor responsabilidad del sector empresarial. En otro frente, este Presidente no consiguió frenar el descontento financiero de los responsables locales, cuya labor se dificultó más con la llegada de la crisis (2008). Conjuntamente, estos electos locales divergieron con Nicolas Sarkozy sobre la reforma de las colectividades locales (2009) o en el tratamiento de los sobrecostos en materia de transportes. En el seno de esta enfrentamiento Estado central-colectividades locales política, dominaba especialmente las acusaciones mutuas sobre la supresión “inoportuna” de la TP y la gestión colectiva “inapropiada” del déficit público.

De todos estos hechos relevantes, conviene finalmente calificar la descentralización y la reforma del Estado. En este sentido tres grandes puntos debemos responder.

1) Respecto al proceso de descentralización

En nuestra opinión, este Acto II ha introducido importantes innovaciones constitucionales para los electos locales. A pesar de garantizar nuevos derechos locales, su traducción política no puede rentabilizarse plenamente hasta la realización de la reforma de la fiscalidad local. El gobernante central influye como legislador financiero, imponiendo cambios incesantes anuales, que dificultan la gestión local (ejemplo de la reforma de la TP y la revisión de la política general de dotaciones). Este condicionamiento normativo central, constituye un elemento importante mal resuelto, puesto que perjudica los gestores locales como inversores públicos.

En este contexto de crisis europea y mundial, los electos locales debían superar dos tipos de problemas financieros de importancia. La quiebra de la entidad

financiera del Banco Dexia (primer socio de las colectividades locales), y buscar soluciones de recambio. En segundo lugar, se situaba el tema de los “préstamos tóxicos” que han agudizado el nivel de endeudamiento de las colectividades locales.

Al final, todas estas adversidades financieras facilitaron la reducción global de la autonomía fiscal de las colectividades territoriales, gracias a la acción e inacción del Estado (debate sobre la tutela bancaria deficiente).

En otras materias, esta descentralización se distingue por promover el derecho de experimentación, y la democracia participativa a través de referéndums locales decisorios. Contrariamente a su finalidad política, las condiciones de aplicación son complejas, lo que desvaloriza su trascendencia social.

En última instancia, hay que destacar que esta descentralización cambió de tonalidad presidencial con Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy. Jacques Chirac intentó promocionar una descentralización menos administrativa, con más competencias locales y más garantías financieras para los entes locales, sin otorgarles un poder legislativo propio. Mientras que Nicolas Sarkozy se destacó más por recentralizar las finanzas locales en un contexto de crisis financiera europea. Estas últimas circunstancias hacen recaer los escasos avances del Acto II y permiten catalogarlo como una neodescentralización administrativa dentro de un Estado todavía unitario.

2) **Sobre la reforma del Estado**

Cabe distinguir dos comportamientos políticos y dos formas de entender la reforma.

Respecto a la reforma presidencial de Jacques Chirac, su gestión mostró serias dificultades para promocionar una reforma que contuviese el déficit público. El arbitraje presidencial debía satisfacer la gestión local, sin renunciar a las grandes ventajas del sistema de protección social. Fuera de los diversos procesos de auditorías, la República descentralizada chiraquiana se caracterizó por no conseguir generar empleo sostenible. Las nuevas generaciones debían adaptarse a la precariedad o la flexibilidad laboral – como en el resto de la UE – y fuera de las esperanzas de unas mejores condiciones de vida (es la era del “descensor” social,

neologismo sociológico francés como antítesis del ascensor social). En el epicentro de esta materia estaba el tema ansiogénico del desempleo, y sobre todo la preocupación política por la desindustrialización.

Con Nicolas Sarkozy, la reforma del Estado intentó concretizarse más con la acentuación de auditorías diversas públicas y privadas (RGPP), la reducción de personal en los servicios públicos y la disminución de prestaciones sociales. Pero este reformismo estatal no logró revertir tendencias mediocres en términos de crecimiento económico, y sobre todo en materia de reducción del déficit público.

Más significativo aún se situó la creciente problemática de la desindustrialización, cuya amplitud transcendía la emergencia novedosa de los polos de competitividad y afectaba incluso las regiones prósperas como Alsacia. Esta tendencia duraba desde más de tres décadas, y se agudizó con la globalización y la crisis. En Francia, esta supervivencia resaltó un importante problema de enfoque político para frenar este proceso, y una carencia de verdaderas respuestas. En este aspecto, las observaciones sociológicas críticas de Pierre Bourdieu, Michel Crozier, Pierre Birnbaum son más que nunca de actualidad. Ambas, enfatizaban unas élites dirigentes conservadoras cada vez más distantes de la sociedad, en sus esperanzas, como es la defensa de un nuevo Estado de bienestar.

En cualquier caso, todas estas consideraciones tienden a mostrar la reforma con un balance político y tecnocrático escasamente eficiente. A todo esto, podemos añadir un cierto grado de fatalismo político (problema histórico del desempleo en Francia, desde la óptica presidencial de François Mitterrand). Particularmente, está muy presente en los debates políticos la acentuación de la injusticia social, a través de la política fiscal y del coste en materia de política de la vivienda. Y como novedad sociológica, una mayoría de franceses resiente la impresión de una desclasificación social, cuyo impacto desborda la clase media alcanzando la clase superior.

3) Como tercer punto, está la correcta articulación de estos dos procesos cuestionado por sus consecuencias

A pesar de sus limitaciones, la República descentralizada no consiguió romper tendencias fuertes arraigadas desde los años ochenta. Es muy significativo, observar la desconfianza ciudadana hacia su clase dirigente central en materia socioeconómica, y que esta tendencia se estabiliza sin decaerse.

En otro orden, la República descentralizada prefigura progresivamente, el “declive” del pleno Estado providencia en su vertiente social, pero en ningún caso en materia económica. Sin embargo, esta opción política está desmentida por la mayoría de la sociedad francesa. Este conjunto galo discrepó en la forma de reajustar su modelo de bienestar (impopularidad creciente de Nicolas Sarkozy desde 2008). A partir de esta crítica se abrió varios interrogantes sobre la (in)correcta articulación estrecha del proceso descentralizador y la reforma del Estado por parte del ejecutivo central y tecnocracia, cuya actitud se inclinó por una política neojacobinista.

Desde nuestro punto de vista, la República descentralizada careció de una verdadera reflexión sobre:

- La definición más nítida de las competencias locales y estatales. Aquí, no se yuxtapuso el propósito de una reducción drástica de los poderes desconcentrados en un Estado unitario, sino que el ejecutivo fomentó más la fusión de direcciones variopintas. En cualquier caso, el ejecutivo central no favoreció la introducción verdadera de poderes económicos regionales con suficientes medios financieros. Y como prolongación, faltaba la redistribución equilibrada de poderes económicos entre tres actores, el Estado central, las regiones y las mancomunidades. En consecuencia este vigente planteamiento perjudicaba la creación de verdaderas capitales regionales económicas, y contribuía a rebajar sustancialmente el nivel de competitividad de Francia.
- De manera global, esta incorrecta articulación funcional se trasladaba al nivel financiero, donde la reforma de la fiscalidad nunca se miró de manera íntegra por parte del Estado. Desde los años noventa, se consideró invariablemente la necesidad

de realizar una reforma de la fiscalidad local para estos entes. Pero esta reforma fue diferida educadamente y de manera continua por parte del ejecutivo central y de su tecnoestructura. A través de este conservatismo dominante, prevaleció la inutilidad de una reforma que sería más nefasta para las finanzas públicas. Por encima de todo, la ausencia de esta reforma fundamental dificultaba la aplicación constitucional de la autonomía financiera para los entes locales. Esta postura del legislador contraía también el descrédito social de la reforma del Estado, en su faceta de mayor promoción de la justicia fiscal.

– En última instancia, la República descentralizada no consiguió completar una modernización de las instituciones y de los cargos públicos (fin del cúmulo de mandatos, corrección del sistema de diarquía o mayor eficiencia funcional del Tribunal de cuentas). El Acto II de la descentralización demostró reformas institucionales diversas, pero que no han sido elogiadas por su trascendencia jurídica y sociológica. Durante las dos presidencias UMP, se han sucesivamente minimizado (Jacques Chirac) y desvalorizado (Nicolas Sarkozy) las aspiraciones de los descentralizadores más políticos. Como ejemplo estuvo la falta de jerarquización significativa de las competencias entre el Estado y los entes locales (CPER, *Grenelle de l'Environnement*) y entre las mismas escalas locales (problema de la cláusula general de competencias y el concepto de cabeza de fila). Esta falta de clarificación reformista y descentralizadora, contribuía a diseminar la responsabilidad política de otra manera, pero llegando al mismo resultado de desconfianza social. Los franceses seguían siendo el país desarrollado más pesimista de cara el futuro (2011), sobre todo por la acción “improductiva” del Estado y de sus representantes.

Con todas estas tendencias, esta tesis defiende que la República descentralizada demostró más su carácter neoconservador que innovador, y por ampliar diversas discordias locales como sociales. La reforma del Estado puede resumirse a una reestructuración progresiva de servicios públicos dentro una óptica financiera neoliberal. Mientras que la descentralización sigue siendo problemática por su complejidad, y sobre todo porque no encauzaba un rango más político en dirección de la ciudadanía (principio de subsidiariedad). Por todos estos motivos,

este trabajo se puede profundizar mirando otras pistas de exploración. Tres pistas de investigaciones son posibles.

Ante todo, este trabajo se focalizó principalmente en observar y analizar dos procesos políticos complejos, tanto a un nivel político como científico.

Para afinar nuestro análisis se necesitaría incorporar la influencia de las teorías neoinstitucionalistas (*rational choice institucionalism*, institucionalismo histórico y sociológico), puesto que afectan materias relacionadas estrechamente con las políticas económicas y sociales, y cuya importancia es necesaria para mejorar la eficiencia de las políticas públicas. Hemos visto algunos rasgos de deficiencias institucionales galos, y una cierta prepotencia política como tecnocrática a no inspirarse suficientemente en modelos institucionales anglosajones o federales germanos. En esta carencia no solventada puede situarse una de las claves del cierto deterioro socioeconómico y financiero de esta República.

En segundo lugar, es deseable estudiar con más profundidad el papel complejo de la tecnoestructura (ejemplo del emblemático Ministerio de Economía y Finanzas de Bercy). Este ministerio es triplemente clave en la modernización del Estado, en la gestión financiera de las colectividades territoriales, y en su relación con las instituciones europeas (aplicación de normas comunitarias, sobre todo financieras y fiscales). A través de este caso hemos constatado la dificultad francesa en articular conjuntamente una reforma del Estado eficiente, una descentralización más política y el respeto estricto de normas presupuestarias comunitarias.

En última instancia, hemos evocado de manera descriptiva el principio de perecuación. Esta limitación es debida a su complejidad interpretativa de reglas matemáticas sujeto a interpretaciones sociológicas diversas, y sobre todo a la ausencia radical de la reforma de la fiscalidad local. La visibilidad social de una eficiente perecuación entre el Estado, las colectividades locales, o entre las mismas colectividades será fundamental para realzar el modelo republicano.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTINI, J. B. (2006): "De la Datar à la nouvelle Diact: La place des questions économiques dans la politique de l'aménagement du territoire", *Revue française d'administration publique*, núm. 119, págs. 415-426.

ALIOT, L. (2003): "Les présidents français et l'Europe sous la Ve République", *Revue du droit public*, núm. 1. págs. 163-191.

ALVERGNE, C y TAULETTE, F. (2002): *Du local à l'Europe, Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France, Paris.

ARDANT, P (2002): "Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? ", *Revue du droit public*, págs. 247-260.

ARES CASTRO-CONDE, C. (2010): *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

ARNOLD, M. (2007): "La modernisation dans une collectivité territoriale: le département du Bas-Rhin", *Revue française d'administration publique*, núm. 121-122, págs. 175-190.

ARTUS, P y L. FONTAGNÉ (2006): *Évolution récente du commerce extérieur français, Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000839/0000.pdf>.

ATTALI, J. (2008): *Le rapport de la Commission pour la Libération de la Croissance Française*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>.

AUBY, J-B. (2003): "La décentralisation 2003: le modèle français en mutation", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 37-41.

AVRIL, P (2002): "Quel équilibre entre exécutif et législatif", *Revue du droit public*, núm. 1/2, págs. 268-279.

B.SMITH, T. (2005): *La France injuste, 1975-2006: pourquoi le modèle social ne fonctionne plus*, Ed. Autrement, Paris.

BACQUÉ, R. (2008): *L'enfer de Matignon: Ce sont eux qui en parlent le mieux*, Albin Michel, Paris.

BADIE, B (1995): *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris.

BADINTER, R (1998): "Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant", in *Libertés*, Mélanges Jacques Robert, Montchrestien, Paris, págs. 217-225.

BADINTER, R. (2002): "La responsabilité pénale du Président de la République", *Revue du droit public*, núm. 1/2, págs. 105-116.

BALLADUR, E. (2007): *Une Vème République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, La Documentation française, Paris, Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000697/0000.pdf>.

BALLADUR, E. (2009): *Comité pour la réforme des collectivités locales-"Il est temps de décider"-Rapport au Président de la République*, La Documentation française: Fayard, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000097/0000.pdf>.

BAVEREZ, N. (2003): *La France qui tombe*, Perrin, Paris.

BAYROU, F. (2009): *Abus de pouvoir*, Plon, Paris

BEAUD, O. (1999): "Federalismo y federación en Francia: ¿historia de un concepto impensable?", *Res Publica*, núm. 3, págs. 7-63.

BELLIARD, E. y C. de SALINS (2004): *Collectivités territoriales et obligations communautaires : étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat*. La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000176/0000.pdf>

BERTHEY, T. (2005): "III. Finances et décentralisation: perspectives sur la formation professionnelle", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 43-53.

BIGOT, R. y S.HOIBIAN (2010): "La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social" *Consommation et Modes de Vie*, núm. 226 , CRÉDOC. Disponible en: <http://www.credoc.fr/pdf/4p/226.pdf>

BIRNBAUM, P. (1994): *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Éditions du Seuil, Paris.

BIRNBAUM, P (1998): *La France imaginée: déclin des rêves unitaires?*, Fayard, Paris.

BIALÈS, C, BIALÈS, M. LEURION, R y RIVAUD, J-L (1999): *Dictionnaire d'économie et des faits économiques et sociaux contemporains*, Foucher, Paris.

BLANC, C (2006): *La croissance ou le chaos*, Odile Jacob, Paris.

BODIGUEL, J-L. (2006): "La DATAR: quarante ans d'histoire", *Revue française d'administration publique*, núm. 119, págs. 401-414.

BOEUF, J-L (2003): "Décentralisation et expérimentations locales", *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 895, La documentation Française, Paris.

BOEUF, J-L Y E. MAGNAN (2006): *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française, Paris.

BOURDIEU, P (1989): *La Noblesse d'Etat*, éditions de Minuit, Paris.

BOURDIEU, P. (1993): *La Misère du monde*, éditions du Seuil, Paris.

BOURJOL, M. (1988): "L'Administration préfectorale face à la décentralisation", J-P. COSTA (dir.) Y. JEGOUZO "L'administration française face aux défis de la décentralisation", Les Éditions STH, Paris.

BOUVIER, M. (2008): "La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 329-333.

BOUZOU, N. (2010): "Renforcer le rôle économique des régions", núm. mars. Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/1696/>

BOUZOU, N. (2011): *Le chagrin des classes moyennes*, JC-Lattès, Paris.

BORGHETTO, M (2004): "VIII. Les transferts de compétences en matière d'aide et d'action sociales entre changement et continuité", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 109-124.

BRISSON, J-F (2003): "La France est une République indivisible...son organisation est décentralisée!", *Revue du droit public*, núm. 1, págs. 110-114.

CABANNES, M. (2010): "La nouvelle stratégie financière locale de l'Etat", *Pouvoirs Locaux*, núm. 86, págs. 13-16.

CALMETTE, J-F. (2006): "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un texte, un esprit, une pratique", *Revue française d'administration publique*, núm. 117, págs. 43-56.

CAMBY, J-P. (2006): "La LOLF et le Conseil Constitutionnel", *Revue française des finances publiques*, núm. 94, págs. 67-76.

CAMDESSUS, M (2004): *Le sursaut-Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000498/000.pdf>.

CANEDO, M. (2003): "L'Histoire d'une double occasion manquée", *Revue du droit public*, núm. 3, págs. 767-792.

CARREZ, G. (2008): "L'autonomie fiscale des collectivités locales", *Revue française des finances publiques*, núm. 103, págs. 67-84.

CASTELNAU, R de. y P. DE FAY (2005): "Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 121-125.

CAUTRÈS, B (2007): "Les Français face à la mondialisation", E. FABRY (Dir.): "Les Européens face à la mondialisation", págs. 172-195.
Disponible en: <http://www.fondapol.org/etude/573/>

CHAUVEL, L. (2006): *Les classes moyennes à la dérive*, Le Seuil, Paris.

CHAUVINEAU, J. (2001): "La régionalisation ferroviaire un tournant de la décentralisation", *Notes d'Iena*, núm. 59, Conseil Economique et Social. Disponible en: <http://www.conseil-economique-et-social.fr/presidence/publication/PU01-059.pdf>.

CHAVRIER, G. (2008): "Quel avenir pour la région dans l'organisation territoriale française?", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1657-1660.

CHAVRIER, G (2009): "Paris: ville et département ou ville-département?", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1348-1353.

CHENEVEZ, B. , P. O'MAHONY, A.GILDER, y S. FRINGANT (2007): *Mission d'audit de modernisation. Rapport sur la gestion des voies navigables*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000252/0000.pdf>

COLONNA d'ISTRIA, R, y Y. STEFANOVITCH (2010): *Régions le grand gaspi*, éditions du Rocher, Paris.

COMBEAU, P. (2010): "Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration", *Revue française de droit administratif*, págs. 1011-1020.

CONAN, M. (2006): "La loi organique relative aux lois de finances n'entrera totalement en vigueur qu'en 2007", *Revue du droit public*, núm.1, págs. 31-36.

COPÉ, J-F. (2009): *Un député ça compte énormément!*, Albin Michel, Paris.

CORDIER, A. , A.FOUQUET, M.CASTEIGTS, O.FERRAND, y J.LETIER (2007): *Les aides publiques aux entreprises: mission d'audit de modernisation*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000105/0000.pdf> .

CROUZATIER-DURAND, F. (2004): "L'expérimentation locale, (loi organique du 1er août 2003)", *Revue française de droit administratif*, núm.1, págs. 21-28.

CROUZATIER-DURAND, F. (2010): "L'expérimentation, pâle illustration du pouvoir normatif local", *Pouvoirs Locaux*, núm. 86, págs. 97-101.

CROZIER, M. (1996): *La crisis de la inteligencia: ensayo sobre la incapacidad de las elites para reformarse*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

CROZIER, M. y B. TILLIETTE (2000): *Quand la France s'ouvrira*, Fayard, Paris.

DARNANVILLE, H-M. (2002): "L'autonomie financière des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 670-678.

DELCAMP, A. (1991): *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, Paris.

DELCAMP, A. (1994): "France: L'expérience de décentralisation", DELCAMP.A y J. LOUGHLIN (dir.): *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, La Documentation française, Paris.

DEMAILLE, F y L. AMANS (2003): "1982-2002 Les enseignements de vingt ans de décentralisation", *Problèmes économiques*, núm. 2.824, La documentation Française, Paris, págs. 1-5.

DEMMOU, L. (2010): "La désindustrialisation en France", *Les Cahiers de la DGTPE*-Núm. 2010-01. Disponible en: www.tresor.bercy.gouv.fr/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2010-01.pdf

DERBOULLES, L. (2004): *Fonction Publique d'Etat et Fonction Publique Territoriale, comparabilité et recrutements*, l'Harmattan, Paris.

DESMARIS, C (2004): "La régionalisation ferroviaire architecture conventionnelle et modes de gouvernance", *Transports*, núm. 424, págs. 104-115. Disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/31/29/PDF/Transports_424.pdf .

DEVOLVÉ, P. (2004): "Le référendum local (Loi organique du 1er août 2003)", *Revue française de droit administratif*, págs. 7-17.

DIEDERICH, O. y O.LUBEN (1995): *La déconcentration*, Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je ?", Paris.

DOAT, M. (2003): "Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France", *Revue du droit public*, núm. 1, págs. 115-117.

DREVET, J-F (1988): *1992-2000 : les Régions françaises entre l'Europe et le déclin*, Souffles, Paris.

DUBRULE, P. (2003): *Réformer l'Etat pour réussir la décentralisation*, Le Cherche Midi, Paris.

DUHAMEL, O. y M. FIELD (2008): *Le starkosysme*, Ed. Du Seuil, Paris.

DUMONT, G-F. (2004): *Les régions et la régionalisation en France*, Ellipses, Paris.

DUONG HOANG, O., É. ROQUE, P.VIAL, A.COUTURE, y L.BRIÈRE (2007): "Les comptes des administrations publiques en 2006", *Insee Première*, núm. 1135. Disponible en: <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1135/ip1135.pdf>.

ESTEVE, P. (2005): "Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de << discrimination positive >> """, BALLAIN. R, D. GLASMAN. y R. RAYMOND (dir.): *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, PUG, Grenoble.

FABIUS, L (2002): "Changer la République sans changer la République?", *Revue du droit public*, núm.1/2, págs. 95-98.

FABIUS, L (2003): "Quand la démocratie territoriale retrouve l'inspiration d'une vraie décentralisation", *La lettre de l'institut François Mitterrand*, núm 6. . Disponible en: www.mitterrand.org/spip.php?article89.

FAIVRE D'ARCIER, B. (2002): "Les premier pas de la regionalisation ferroviaire", *Transport*, núm 416, págs. 389-398. Disponible en: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/08/87/65/PDF/Transport 2002.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/08/87/65/PDF/Transport%202002.pdf).

FAURE, B (2003): "Réforme constitutionnelle et décentralisation: des slogans font loi", *Revue du droit public*, núm. 1, págs. 119-122.

FAURE, B (2009): "Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions? ", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 859-865.

FAUROUX, R. y B.SPITZ (2004): *Etat d'urgence, réformer ou abdiquer le choix français*, Robert Laffont, Paris.

FAVOREUX, L. (2002): "De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République", *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 49, págs. 7-29.

FAVOREUX, L. y A. ROUX (2002): "La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?", *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, núm 12, Etudes et doctrine, Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Disponible en: <http://conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-52098.pdf>

FAVOREU, L. (2003): "L'injusticiabilité des lois constitutionnelles", *Revue française de droit administratif*, núm.4, págs. 792-795.

FERNÁNDEZ ESPINAR LÓPEZ, L C. (1994): "Les structures locales dans l'Etat des autonomies", A. DELCAMP (dir.): *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, La Documentation française, Paris, págs. 117-149.

FISHER, B. (2007): "La réforme du contrôle de légalité et l'acte II de la décentralisation", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1793-1799.

FITOUSSI, J-P. (2005): *La politique de l'impuissance*, Arléa, Paris.

FLAMMAND-LÉVY, B. (2004): "Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat", *Revue française de droit administratif*, págs. 59-68.

FLOQUET, C. (2002): *Pour en finir avec la "dé-centralisation": scénario pour la réforme régionale et l'organisation des pouvoirs locaux*, Ed. De l'Aube, Datar, Paris.

FOUQUET, O. (2004): *Commission de réforme de la taxe professionnelle: Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000633/0000.pdf>.

FOUREST, C. y F. VENNER (2011): *Marine Le Pen*, Brasset, Paris.

FRESSOZ, M. (2011): *FGV, Faillite à grande vitesse: 30 ans de TGV*, Le Cherche-Midi, Paris.

FRIEDBERG, E. (2003): "Le carcan de l'inertie institutionnelle", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 44-46.

FRIER, P-L. (2003): "Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique?", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 559-563.

FRIMAT, I. (2003): "La gestión des fonds européens en Alsace", *Problèmes économiques et sociaux*, núm. 895, La documentation Française, Paris, págs. 61-63.

GAGNON, A. (2009): *Máis alá da nación unificadora: en defensa do federalismo multinacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

GARRIAZZO, O. (2006): "La LOLF et l'équilibre des pouvoirs", *Revue française de finances publiques*, núm. 94, págs. 77-94.

GATTEGNO, H. (2006): *L'irresponsable une présidence française 1995-2007*, Stock, Paris.

GÉLIN-RACINOUX, L (2007): "La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 283-289.

GEMIEUX, F. (2009): "L'influence de la LOLF sur les budgets locaux", *Revue française de finances publiques*, núm. 107, págs. 53-77.

GENEVOIS, B. (1998): "Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant", *Revue française de droit administratif*, págs. 909-921.

GESLOT, C (2003): "La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel", *Revue du droit public*, núm. 3, págs. 793-807.

GIESBERT, F-O. (2011): *M. Le Président, Scènes de la vie politique 2005-2011*, Flammarion, Paris.

GIET, R. (2003): "Canicule: la France malade de l'Etat Providence", *Société Civile*, núm. 28, IFRAP, www.ifrap.org.

GOHIN, O. (2003): "La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 522-528.

GRASS, E. (2003): "L'inflation législative a-t-elle un sens?", *Revue du droit public*, núm.1, págs. 139-158.

GRAVIER, J.-F. (1972): *Paris et le désert français*, Flammarion, Paris.

GUENGANT, A. y J-M. JOSSELIN (2003): "La Constitution fournit elle une garantie déterminante d'autonomie financière?", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 42-43.

GUENGANT, A. (2007): "Quelle réforme de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle" *Problèmes économiques* núm. 2.874 , La Documentation française, Paris, págs. 16-22.

GUIBERT, P. y A. MERGIER (2006): *Le descenseur social-Enquête sur les milieux populaires*, Plon, Paris. Disponible en: <http://jean-jaures.org/Publications/Les-etudes/Le-descenseur-social-Enquete-sur-les-milieux-populaires>.

GUIGOU, E. (2009): "Pour une vraie réforme territoriale", L'hebdo des socialistes, núm.522, "Rapport Balladur, La France atomisée façon puzzle". Disponible en: <http://www.parti-socialiste-saint-quentin.fr/Bibliothèque%20d'archivage%20de%20l'Hebdo/hebdo522.pdf>

GUILHEUX, G. (2003): "Une avancée en trompe l'oeil", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 58-61.

GUYON, F. , E. MANGA EMMANUEL, y C.GUYON (2003): *Reussir le changement dans le service public*, Editions d'Organisation, Paris.

HADAS-LEBEL, R . (2006): Pour un dialogue social efficace et légitime: représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales - Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000364/0000.pdf>.

HALIMI, S. (2005): "Quand la gauche renonçait au nom de l'Europe", *Le Monde diplomatique*, núm. junio, págs. 20-21. Disponible en: www.monde-diplomatique.fr/2005/06/HALIMI/12484

HALPERN, C (2008): "Le "jacobinisme pluraliste": une forme spécifique de recomposition du rôle de l'Etat ?", *Pouvoirs locaux*, núm. 76, págs. 122-124.

HAURIOU, M. (1929): *Précis de droit constitutionnel*, (2éd. reimpresión CNRS Éditions, 1965), Sirey, Paris.

HERBILLON, M. (2005): *La fracture européenne, Après le référendum du 29 mai: 40 propositions concrètes pour mieux informer les français sur l'Europe*. La documentation Française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000424/0000.pdf>.

HERTZOG, R (2003): "L'ambigüe constitutionnalisation des finances locales", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 548-558.

HERTZOG, R (2006): "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires: continuité et innovation", *Revue française d'administration publique*, núm. 117, págs. 15-30.

HERTZOG, R (2009): "La LOLF n'est pas le modèle pour un perfectionnement de la gestion financière locale", *Revue française de finances publiques*, núm. 107, págs. 147-148.

HILICO, C. y D. POULOS (2004): "Les départements métropolitains: similitudes et oppositions socio-économiques", *Insee Première*, núm. 943. Disponible en: http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip943.pdf

HÔTE, V l'. (2004): " "La forme Républicaine du Gouvernement" à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003", *Revue du droit public*, núm. 1 , págs. 111-138.

HUREAUX, R. (2004): *Les nouveaux féodaux: le contresens de la décentralisation*, Gallimard, Paris.

JAMET, P. (2010): *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000203/0000.pdf>.

JAN, P. (2006): "La réforme budgétaire et fiscale au coeur de la réforme de l'Etat", *Revue du droit public*, núm. 1, págs. 25-41.

JÉHEL, L. (2007): "L'Acte II de la décentralisation pour les départements: une erreur sémantique?", *Pouvoirs Locaux*, núm. 75, págs. 101-103.

JOUGLET, M. (2010): "Manifeste pour une décentralisation effective", *Pouvoirs Locaux*, núm. 84, págs. 132-133.

JOURDE, P. (2003): "Ce qui tue l'Université française", *Le Monde diplomatique*, núm. septième, págs. 4-5.
Disponible en: www.monde-diplomatique.fr/2003/09/JOURDE/10496

KADA, N. (2005): "L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité" (Résumé de l'intervention pour le VI^e Congrès de droit constitutionnel de Montpellier-9,10 et 11 juin), Disponible en:
<http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/KADA.pdf>.

KAROUTCHI, R. (2009): *Le livre noir des régions socialistes*. Disponible en:
http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20070228/877083_livrenoirdesregionssocialistes.pdf.

KEATING, M. (1997): "Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe?", en P. LE GALÈS, P. y C. LEQUESNE (dir.): *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris.

KOEBEL, M. (2006): *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.

KRUGMAN, P. (1997): *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT.

LACROIX, S. (2010): "Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions", *Insee Première*, núm. 1295. Disponible en:
<http://www.insee.fr/fr/ffc//ipweb/ip1295/ip1295.pdf>

LAMASSOURE, A (2005): *Rapport: Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, La Documentation française, Paris. Disponible en:
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000314/0000.pdf>

LAMBERT, A. (2007): *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, La Documentation française, Paris. Disponible en:
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>.

LAMBERT, A. (2008): "Un cadre général pour une réforme de la fiscalité directe", *Revue française des finances publiques*, núm. 103, págs. 57-62.

LANDEL, P-A. (2004): "Le département et la démocratie locale: la fin des fiefs?", *Pouvoirs Locaux*, núm. 62, págs. 74-78.

LAUDIER, I., L. LEMOUZY y F. MORSEL (2008): "L'impératif de faire mieux avec (tendanciellement) moins!", *Pouvoirs Locaux*, núm. 76, págs. 35-41.

LAURENT, P. (2005): "Finances locales: vingt années de décentralisation", *Cahiers français*, núm. 329, La Documentation française, Paris, págs. 64-68.

LAURENT, P. (2009): *Décentralisation: en finir avec les idées reçues*, LGDJ, Paris.

LECAUSSIN, N. (2005): *Cet Etat qui tue la France*, Plon, Paris.

LEFEBVRE, F. (2003): *L'aménagement du territoire, Emergence d'un droit*, l'Harmattan, Paris.

LEFÈVRE, C. (2009): "Entre décentralisation et globalisation, l'Ile-de-France au milieu du gué", *Pouvoirs Locaux*, núm. 80, págs. 97-105.

LEGRAND, A (2004): "X. L'éducation et la décentralisation", *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, págs. 125-138.

LE LIDEC, P (2003): "III. Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907", *Annuaire des collectivités locales*, núm 23, CNRS Éditions, Paris, págs. 647-654.

LE LIDEC, P (2004): "I. Pourquoi une nouvelle étape de décentralisation?. Modernisation politique et compétition politique", *Annuaire des collectivités locales*, núm 24, CNRS Editions, Paris, págs. 15-24.

LE SAOULT, R. y F. MADORÉ (2004): *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

LINZ, J.J. (1997): "Construction étatique et construction nationale", *Pôle Sud*, núm. 7, págs. 5-26.

LOMBARDO.P, É. SEGUIN y M.TOMASINO (2011): "Les niveaux de vie en 2009", *Insee Première*, núm. 1365. Disponible en:
<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1365/ip1365.pdf>

LOUGHLIN, J. (1997): " "l'Europe des régions" et la fédéralisation de l'Europe", en J.PALARD (Dir.): *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, G.R.A.L.E, Presses Universitaires de France, Paris.

LOUGHLIN, J. (2006): "Les nationalismes britannique et français face aux défis de l'eupéanisation et la mondialisation", en A. GAGNON (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains*, Montréal: Québec, Amérique.

LOUGHLIN, J. (2008): "The slow emergence of the French regions", *Policy&Polity*, vol 36, núm. 4, págs. 559-571.

MADIOT, Y y J-L GOUSSEAU (2002): *Collectivités locales et développement économique, élus locaux, entreprises et territoires*, Dexia Éditions, Paris.

MANGIAVILLANO, A. (2008): "L'injusticiabilité des lois de finances", *Revue française de finances publiques*, núm. 103, págs. 133-155.

MARCOU, G. (1998): "La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale", *Communes et régions d'Europe*, núm. 64, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

MARCOU G, (2004): "XVIII.Décentralisation: Quelle théorie de l'Etat?", *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, págs. 235-252.

MARCOU, G, (2008): "Le bilan en demi-teinte de l'Acte II, Décentraliser plus ou décentraliser mieux?", *Revue française de droit administratif*, págs. 295-315.

MARCOU, G, (2008): "Les paradoxes de la région", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1634-1638.

MARCOU, G. (2010): "La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective", *Revue française de droit administratif*, págs. 357-377.

MARSEILLE, J. (2004): *La guerre des deux France: Celle qui avance et celle qui freine*, Plon, Paris.

MATHIEU, B. (2008): "Transformer la Ve République sans la trahir", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1858-1865.

MAUROY, P. (2000): *Refonder l'action publique locale: rapport au Premier ministre*. La documentation Française, Paris. Disponible en:
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001812/0000.pdf>.

MEINDL, T. (2003): "Le Conseil Constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent", *Revue du droit public*, núm. 3, págs. 741-765.

MERGIER, A. y P.GUILBERT (2006): *Le Descenseur social, Enquête sur les milieux populaires*. Fondation Jean Jaurès, Plon, Paris. Disponible en: <http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-etudes/Le-descenseur-social.-Enquete-sur-les-milieux-populaires>.

MIGNOT, D. (2008): "Infrastructures de transports: investir dans les banlieues et les espaces périphériques?", *Pouvoirs Locaux*, núm. 76, págs. 67-72.

MILANO, L. (2006): "Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi", *Revue du droit public*, núm. 3, págs. 637-671.

MONTEBOURG, A. y B.FRANÇOIS (2005): *La Constitution de la VIe République, Réconcilier les Français avec la démocratie*, éditions Odile Jacob, Paris.

MONTEBOURG, A. (2011): *Votez pour la démondialisation! - La République plus forte que la mondialisation*, Editions Flammarion, Paris.

MONTEL-DUMONT, O. (2007): "Les tendances récentes du commerce extérieur français", *Cahiers français*, núm. 341, La Documentation française, Paris. págs. 46-53.

MONTPERRUS-VERONI, P. (2010): "Allemagne: cavalier seul", *Revue de l'OFCE*, núm. 115, págs. 250-253.

MORATA, F. (1998): *La Unión Europea: procesos, actores y políticas* 2ª edición, actualizada y ampliada, Ariel, Barcelona.

MORSCHER, S. (1990): "La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux. Rapport autrichien", *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol.6, Economica PUAM, págs. 25-60.

NÉMERY, J-C. (2003): *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, l'Harmattan, Paris.

NEZOSI, G. (2000): "La crise du paritarisme", *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 844, La Documentation française, Paris.

OFFNER, J-M. (2004): "XII. Les transferts de compétences dans le domaine des routes", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 143-156.

OHMAE, K. (1996): *De l'Etat-nation aux Etats-Régions*, Dunod, Paris.

OHNET, J-M. (2003): "Les ambitions contrariées de "L'Acte II" ", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 3-4.

ORFEUIL, J-P. (2008): "Le financement des transports collectifs urbains: un modèle durable?", *Pouvoirs Locaux*, núm. 76, págs. 73-78.

PASQUIER, R. (2004): *La capacité politique des régions, Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

PASQUIER, R. (2003): "Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 69-73.

PÉBEREAU, M. (2005): *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*. La Documentation française, Paris, Disponible en:
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/0540044454/0000.pdf>.

PERRINEAU, P. (2010): "Régionales 2010: Que sont les électeurs devenus?", núm. mai. Disponible en: www.fondapol.org/etude/1799

PERROCHEAU, V. (2003): "Rationaliser le processus de création législative", Jean-Luc Boeuf, "Décentralisation et expérimentations locales", *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 895, La documentation Française, Paris, págs. 18-20.

PINÇON, M. y M.PINÇON CHARLOT (2010): *Le Président des riches. Enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, Editions La Découverte, Paris.

POMMIER, P., D.THIERY y J-M. BERGÈRE (2004): *Entreprises et développement économique local*, La Documentation française, Paris.

PONCELET, C. (2002): "La V République aujourd'hui: un régime qui manque des contre-pouvoirs", *Revue du droit public*, núm. págs. 99-104.

PONTIER, J-M. (2008): "Des CPER aux CPER: les contrats de projet 2007-2013", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1653-1652.

PORTELLI, H. (2001): "Etat, organisation territoriale: de la "réforme" aux évolutions constitutionnelles", *Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, núm. 5 .

PORTIER, N. (2003): "Les "gagnants" et les "perdants" de l'Acte II", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 62-68.

POTIER, V (2004): "Quelle place pour le citoyen dans la décentralisation?", *La Gazette des communes*, Cahier détaché, núm.2 25/1747. Documento extraído a partir de: www.lagazettedescommunes.com.

POUPEAU, F-M. (2004): *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux: les métamorphoses de l'Etat jacobin*, CNRS Éditions, Paris.

PRÉMAT, C. (2007): "L'idée d'une VIe République dans la campagne des présidentielles 2007", *Sens public* (www.sens-public.org/article.php3?id_article=424).

PRÉMAT, C. (2007): "Une lecture du livre de Michel Koebel: Le pouvoir local ou la démocratie improbable", *Sens public* (www.sens-public.org/article.php3?id_article=415).

PROCUREUR, T. (2010): "Le conseiller territorial, figure de proue d'un bateau qui tangue", *Pouvoirs Locaux*, núm. 86, págs. 3-6.

PUECH, J. (2002): *La démocratie confisquée: Paris gouverne, la France étouffe*, L'Archipel, Paris.

RAMBOUR, M. (2001): "Les mutations de l'État-nation en Europe", *Pôle Sud*, núm. 14, págs. 17-27.

RAFFARIN, J-P. (2002): *Pour une nouvelle gouvernance, L'Humanisme en actions*, L'Archipel, Paris.

REGOURD, S. (2004): "Un nouveau processus de décentralisation. L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique"; "Décentralisation Etat et territoires", *Cahiers français*, núm. 318, La documentation Française, Paris, págs. 3-7.

RÉMOND, B. (2001): "Montée des pouvoirs locaux en Europe", *Le Monde Diplomatique*, núm. avril. Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/04/REMOND/15033>

RÉMOND, B. (2003): "En panne", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 24-29.

REYNIÉ, D. (2005): *Le vertige social nationaliste. La gauche du non*, La Table ronde, Paris.

REYNIÉ, D. (2004): "II. L'apport des assises des Libertés Locales", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 25-36.

RICHERT, P. (2009): *Passion d'Alsace: pour une réforme des collectivités locales*, La Nuée Bleue, Strasbourg.

RIQUELME, C. (2007): "L'institution départementale au centre de la <<qualité durable>>", *Pouvoirs Locaux*, núm. 75, págs. 84-87.

RITTER, P. (2008): *Rapport sur la creation des Agences Régionales de Santé (ARS)*, La Documentation française, Paris. Disponible en:
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000146/0000.pdf>.

RIVIER, R. y Y.PUTALLAZ (2005): *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, La Documentation française, Paris. Disponible en:
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000595/0000.pdf>.

ROBERT, F. (2005): "Les préfets au coeur de la réforme financière de l'Etat", *Regards sur l'actualité*, núm. 313. La Documentation française, Paris, págs. 37-51.

RODRIGUES GARCIA, S. (2002): *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union Européenne*, l'Harmattan, Paris.

ROSANVALLON, P. (2005): "Le nouvel âge du réformisme", "Quels horizons pour un syndicalisme de transformation sociale?", *La Revue de la CFDT*, núm. Janvier-Février, págs. 17-20.

ROSSETTO, J. (2002): "La Ve République entre pérennité et perfectibilité", *Revue du droit public*, núm 1/2, págs. 157-193.

ROUVILLOIS, F. (2002): "La VI^e République et le mythe du régime présidentiel", *Revue du droit public*, núm. 1/2 págs. 139-151.

ROY, B. (2005): " 7. Le baromètre du fait regional", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Éditions, Paris, págs. 505-516.

SADRAN, P. (2003): "La "République des proximités" contre la démocratie participative", *Pouvoirs Locaux*, núm 59, págs. 52-57.

SAFRAN, W. (2003): *The French Polity*, Longman Publishers, USA.

SAIDJ, L. (2005): "Un système de financement inadapté", *Problèmes économiques*, núm. 2.874, La Documentation française, Paris, págs. 2-7.

SAINT-ETIENNE, C. (2009): *Rapport à Monsieur le Président de la République. Quelle stratégie dynamique d'aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse*, La Documentation française, Paris. Disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/0940003111/0000.pdf>.

SCHOETTL, J-E. (2003): "Le Conseil Constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle?", *Petites affiches*, núm. 70, págs. 17-22.

SÉGUIN, P. (2007): "Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique", *Revue française de droit administratif*, págs. 437-441.

STIRN, B. (2006): "Lois et règlements: le paradoxe du désordre", *Revue du droit public*, núm.1, págs. 129-137.

STERDYNIAK, H. (2006): "Contraintes et enjeux, Quelle marge de manoeuvre pour la politique économique?, L'exemple français", *Cahiers français*, núm. 335, La Documentation française, Paris, págs. 55-62.

STUSSI, P. (2003): "L'Alsace expérimente la décentralisation de la gestion des fonds européens", *Problèmes économiques*, núm. 2824, La documentation Française, Paris, págs. 29-32.

SUBRA, P. (2009): *Le Grand Paris-25 questions décisives*. Armand Collin, Paris.

TEINTURIER, B. (2003): "Les français et la décentralisation", *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 100-101.

TENZER, N. (2004): *France: La Réforme impossible?*, Flammarion, Paris.

THORIS, G. (2008): "La taxation des entreprises au niveau local", *Revue française de finances publiques*, núm. 103, págs. 85-100.

TILLY, B. (2002): "La réforme de la fiscalité locale au miroir de la TP", *Pouvoirs Locaux*, núm. 54, págs. 79-84.

TOCQUEVILLE, A de. (1992): *De la Démocratie en Amérique I, 1835*, Editions Gallimard, Bibliothèque de la Pleiade, Paris.

TRUCHET, D. (2004): "XI. Santé: la centralisation inéluctable", *Annuaire des collectivités locales*, núm. 24, CNRS Éditions, Paris, págs. 139-142.

TURPIN, D. (2008): "Les nouvelles compétences des régions", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 1645-1652.

VALLEToux, P. (2008): "Fiscalité locale: une réforme politique", *Revue française de finances publiques*, núm. 103, págs. 63-66.

VANDEWEEGHE, F. (2004): "Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions", *Notes d'Iéna*, núm. 180 . Disponible en: http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2004/NI_2004_18_francis_vandeweege.pdf

VEDEL, G. y P. DEVOLVÉ (1992): *Droit administratif*, Tome I, Presses Universitaires de France, Paris.

VEDEL, G. (1993): "Souveraineté et supraconstitutionnalité", *Pouvoirs*, núm. 67, págs. 79-97.

VERDIER-MOLINIÉ, A. , B.ZIMMERN, y FRÉDÉRIC SERVIÈRE, S (2008): "Réformer la Cour des Comptes et redéfinir sa mission. Pour mieux contrôler la dépense publique", Disponible en: www.ifrap.org/index.php?page=impression&id904

VERHEYDE, O. (2005): "Les finances locales françaises: une comparaison européenne", *Problèmes économiques*, núm. 2.874, La Documentation française, Paris, págs. 8-15.

VERPEAUX, M. (2003): "L'organisation décentralisée de la République", *Revue française de droit administratif*, págs. 661-693.

VERPEAUX, M (2003): "Référendum local, consultations locales et Constitution", *Actualité juridique du droit administratif*, págs. 540-547.

WALINE, J. (2008): "L'autonomie des universités une bouteille à l'encre", *Revue du droit public*, núm. 6, págs. 1467-1482.

WARIN, P. (2007): "Les Conseils généraux dans la décentralisation du RMI", *Pouvoirs Locaux*, núm. 75, págs. 54-61.

ZELLER, A. y P. STUSSI (2002): *La France enfin forte de ses régions: glossaire engagé de la décentralisation*, Gualino Editeur, Paris.

ZIMMERN, B. (2003): *La dictature des syndicats*, Albin Michel, Paris.

DOCUMENTOS OFICIALES

ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA

Declaración sobre el regionalismo en Europa, Basilea 4 de diciembre de 1996.

From subsidiary to Success: the impact of Decentralisation on Economic Growth. Summary and Conclusions. A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER) May 2009.

ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE

Focus, lettre d'information des communautés urbaines de France, núm. 8 mars 2008.

ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

La tribune des petites villes, avril 2008-núm 122, "Déficits publics: les faits sont têtus", Martin Malvy.

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

"L'Avenir des contrats de plan Etat-région, Contribution de l'ADCF" Assemblée des communautés de France (ADCF) juillet 2004 .

Intervención de la Ministra del Interior, Michèle Alliot-Marie en la Asamblea de las Comunidades de Francia (Assemblée des communautés de France, 3-4.10.2007 Strasbourg, 18 Convention .

Les propositions de l'Assemblée des communautés de France adoptées par le Bureau national du 14 mars 2007).

“Quelles perspectives de réforme de la fiscalité locale?”; Les propositions de l’Assemblée des communautés de France adoptées par le Bureau national du 14 mars 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE

Rapport d’information núm. 239- 1996/1997: Groupe de travail sur la décentralisation, M.Daniel Hoeffel .

Discours de politique générale de Monsieur Jean-Pierre Raffarin Premier Ministre, Paris, Assemblée Nationale 3 juillet 2002 .

Rapport núm. 376, 13.11.2002, “sur le projet de loi relatif à l’organisation décentralisée de la République” , par M.Pascal Clément.

Assemblée Nationale 7.10.2003 “Commission d’enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule”.

Discours de politique générale de Jean -Pierre Raffarin 5.4.2004.

Rapport núm. 1051, 23.7.2003, relatif au référendum local núm. , par M.Alain Gest
Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0956.asp> .

Rapport public 14.12.2006 commission des finances de l’Assemblée Nationale, présenté par Marc Laffineur (UMP, Maine-et-Loire) y Augustin Bonrepaux (PS, Ariège). Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3523.asp> .

Rapport d’information, núm. 697 “En conclusion des travaux de la mission sur les agences regionales de santé”, et présenté par M.Yves Bur (registro 6 de febrero de 2008). Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0697.pdf> .

Rapport d’information, núm. 1153, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l’administration générale de la République *sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, et présenté par MM. Didier Quentin, et Jean Jacques Urvoas ,en conclusion des travaux d’une mission d’information présidée par M. Jean-Luc Warsmann (registro 8 de octubre de 2008). Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1153.pdf> .

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

“L’Avenir des contrats de plan Etat-région, Contribution de l’ADCF”, juillet 2004.

“Quelles perspectives de réforme de la fiscalité locale?”.Les propositions de l’Assemblée des communautés de France adoptées par le Bureau national du 14 mars 2007.

ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE

Grandes Villes Hebdo núm. special 7.4.2004, “Le colloque sur l’avenir de la taxe professionnelle”.

Mohamed Tabit, “Les attributions exercées par les mairies au nom et pour le compte de l’Etat”, Association des Maires des Grandes Villes de France, Etude núm.219, juillet 2007.

Grandes Villes Hebdo núm. 730, 4.12.2007 La lettre des Maires de Grandes Villes de France, “Que propose le rapport “Balladur” relatif à la réforme des institutions”?

“Étude sur la fiscalité locale: les grandes villes contestent les chiffres”, mercredi 8 avril 2009.

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE

Avis de l’ARF, Objet: Intervention économique des régions et Schémas Régionaux de Développement Economique, 7 juillet 2005.

Discours d’Alain Rousset 2 ème Congrès de l’ARF Dijon 15.1. 2006.

Deuxième Congrès de l’ARF Dijon- 14.12.2006 Intervention de Ségolène Royal Présidente de la Région Poitou-Charentes.

Deuxième Congrès de l’ARF Dijon-15.12.2006, Discours d’Alain Rousset.

Questionnaire de ARF “A l’attention de Mesdames et Messieurs les candidats à l’élection présidentielle”, Paris, le 21 février 2007, Alain Rousset; Réponse de Nicolas Sarkozy.

Discours d’ouverture d’Adrien Zeller, président du conseil régional d’Alsace, 6.12.2007 3ème Congrès de l’Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen.

Discours d’ouverture d’Adrien Zeller, président du conseil régional d’Alsace, 6.12.2007 3 ème Congrès de l’Association des Régions de France-Strasbourg, Parlement Européen.

“La création d’un secrétariat d’Etat à la Région Capitale: le retour de l’Etat jacobin?”, mars 2008.

Communiqué de presse. 18 septembre 2008 “L’Association des Régions de France demande au Gouvernement la création d’une dotation spécifique pour financer les TER”.

Impact financier 2008 des politiques des régions, ARF.

Communiqué de presse, 6 février 2009 “L’ARF condamne la suppression unilatérale de la Taxe professionnelle.

Reunis le 18 février 2009 en Assemblée Generale, les Présidents de Régions prennent position sur la reforme des institutions que prépare le gouvernement.

Note:” Pourquoi est-ce que la création du “conseiller territorial” est l’exemple même de la fausse “bonne idée”?”, Paris 11 mars 2009.

Les Régions ne participerons pas Jeudi à la conférence sur les déficits publics ! – Communiqué de presse 27 janvier 2010.

Communiqué de presse, d’Alain Rousset, Jeudi 6 mai 2010, “Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale: La vérité des chiffres-La vérité des faits”.

Communiqué de presse, 19 mai 2010 “Les Régions ne participerons pas à la Conférence Nationale sur les déficits”.

Communiqué de presse, jeudi 20 mai 2010, Martin Malvy, porte parole de l’ARF: “Une fois de plus le Président de la République fait fausse route”.

ASOCIACIONES DE ELECTOS LOCALES FRANCESES, (documentos intersasociativos)

Contribution commune de 9 associations d’élus locaux (AMGVF, ACUF, AMF, FMVM, APVF, Ville&Banlieue, AMIF, Maires Ruraux de France, ADCF) “Taxe professionnelle: non à la suppression, oui à une réforme, innovante et garantissant le lien entre les entreprises et les territoires”, Paris, le 24 février 2009.

Communiqué de presse AMF, AMGVF, ADCF, FMVM, APVF, AMRF, 9 juin 2009, “Réforme de la taxe professionnelle: les associations de maires et de présidents de communautés réagissent aux propositions du gouvernement”.

BCG, CM INTERNATIONAL

Evaluation des pôles de compétitivité”, 18 juin 2008.

CHAMBRE DE COMMERCE ET D’INDUSTRIE DE PARIS

Rapport de Jean Pierre Verling “Observations des entreprises à la veille des lois organiques sur la décentralisation” 10.4.2003.

COMISIÓN EUROPEA

“Estudio prospectivo de las regiones del Mediterráneo Oeste, Europa 2000”,
Comisión Europea, Luxemburgo, 1995.

COMITÉ DE LAS REGIONES

La democracia regional y local en la Unión Europea, Comité de las Regiones, Bruselas
1999.

Le Comité des Régions et la Présidence française de l'Union européenne. “L'Europe avec
les Régions et les Villes”, Comité des Régions 2008.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG

Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg–Ortenau. Document de cadrage. Février
2006.

CONGRÈS DE DROIT CONSTITUTIONNEL DE MONTPELLIER JUIN 2005.

“L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité” (Résumé de l'intervention pour
le VI^e Congrès de droit constitutionnel de Montpellier-9,10 et 11 juin 2005) Nicolas
Kada Maître de conférences de droit public IEP de Grenoble ,

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision núm. 62-20 DC du 06 novembre 1962 “Loi relative à l'élection du Président
de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28
octobre 1962”.

Décision núm. 74-54 DC du 15 janvier 1975 “Loi relative à l'interruption volontaire
de grossesse”.

Décision núm. 88-248 DC du 17 janvier 1989 “Loi modifiant la loi núm. 86-1067 du 30
septembre 1986 relative à la liberté de communication”.

Décision núm. 92-313 DC du 23 septembre 1992 “Loi autorisant la ratification du
traité sur l'Union européenne”.

Décision núm. 98-408 DC du 22 janvier 1999 “Traité portant statut de la Cour pénale internationale”.

Décision núm. 99-412 DC du 15 juin 1999 “Charte européenne des langues régionales ou minoritaires”.

Décision núm. 2001-454 DC du 17 janvier 2002 “Loi relative à la Corse”.

Décision núm. 2003-469 DC du 26 mars 2003: “Loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République”.

Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République, Paris, le 24 mars 2003.

Décision núm. 2003-483 DC 18.12.2003 “Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d’insertion et créant un revenu minimum d’activité” .

Décision núm. 2003-482 DC du 30 juillet 2003 “Loi organique relative au référendum local”.

Décision núm. 2004-500 DC-29 juillet 2004, Loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales *Cahiers du Conseil Constitutionnel* núm. 17 .

Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la Loi relative aux libertés et responsabilités locales, Paris, le 6 août 2004.

Décision núm. 2004-503-12 août 2004, “Loi relative aux libertés et responsabilités locales”, *Cahiers du Conseil Constitutionnel* núm. 17 .

Décision núm. 2009-599 du 29 décembre 2009, “Loi de finances pour 2010”.

Décision núm. 2010-618 DC du 09 décembre 2010, “Loi de réforme des collectivités territoriales”.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL, ALSACE.

Avis “Pour un Conseil d’Alsace”, 30 mars 2011.

CONSEIL D’ETAT

Rapport du Conseil d’Etat (2006) “Sécurité juridique et complexité du droit”.

CONSEIL DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

“La réforme de l’administration territoriale de l’Etat”, mercredi 11 juin 2008.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Discours de Jacques Chirac, Paris le 10 octobre 2006.

CONSEIL DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

“La réforme de l’administration territoriale de l’Etat” mercredi 11 juin 2008.

COUR DES COMPTES

Rapport sur “L’ intercommunalité en France” , novembre 2005 .

Rapport “Les aides des collectivités territoriales au développement”, novembre 2007.

Rapport public annuel, février 2008 (Partie II, Les suites données aux observations des juridictions financiers, La sécurité sociale).

Rapport public thématique, “Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine, 15 avril 2008.

Rapport public thématique, “La conduite par l’Etat de la décentralisation”, octobre 2009.

Rapport public thématique, “Le transfert aux regions du transport express régional (TER): un bilan mitigé et des evolutions à poursuivre”, novembre 2009.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG

“La CUS en chiffres 2005”.

CUS magazine núm. 37 mai 2008. Yves Bigot.

DATAR

Rapport au Premier Ministre, “Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France”, Comité stratégique de la Datar 29 janvier 2003.

DEXIA CRÉDIT LOCAL

Note de conjoncture –Dexia Crédit Local, Grandes tendances 2004/2005, Finances locales en France-septembre 2005.

Communiqué de presse. Dexia, Paris, le 9 novembre 2009, “Crédits structurés: les 10 engagements de Dexia”.

ELYSÉE-PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Intervention de M.Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l’occasion de la reception donnée en son honneur à l’Hôtel de ville de Paris.Le jeudi 24 mai 2007.

Tribune de M. Le Président de la République, publiée dans “Le Monde” du 19 avril 2008, “Pour des syndicats forts”.

Allocution de M.Le Président de la République. Remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales. Palais de l’Elysée-Jeudi 5 mars 2009.

Déclaration de M. le Président de la République devant le parlement réuni en Congrès, Versailles-lundi 22 juin 2009.

Conclusion de la 2ème session de la Conférence sur le déficit. Allocution de M. Le Président de la République. Palais de l’Élysée-Jeudi 20 mai 2010.

ERNST&YOUNG

Enquête sur les relations entre les agglomérations et entreprises, “Des pôles de compétitivité aux pôles d’attractivité”, ACUF, AMGVF, MEDEF, Septembre 2007.

Réinventer la croissance. Baromètre Attractivité du site France 2009.
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Etude_Attractivite_France_2009/\\$FILE/Etude%20Attractivite%20France%202009.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Etude_Attractivite_France_2009/$FILE/Etude%20Attractivite%20France%202009.pdf) .

HÔTEL DE MATIGNON-GOUVERNEMENT

Discours lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen, 28.02.2003, Premier Ministre: *“l’organisation de la République sera décentralisée”*.

Declaration de François Fillon (primera reunión de la “Conférence nationale des exécutifs” Matignon 4.102007).

Intervention du Premier Ministre 16.03.2008, Second tour des élections municipales.

Discours du Premier ministre François Fillon, “La réforme de l’administration territoriale de l’Etat: L’Etat en mouvement”, La Défense-Lundi 16 novembre 2009. Hôtel de Matignon.

Intervention du Premier ministre, François Fillon, Premier tour des élections Régionales, Hôtel de Matignon- Dimanche 14 mars 2010.

Intervention du Premier ministre François Fillon. Second tour des élections Régionales, Hôtel Matignon-Dimanche 21 mars 2010.

INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION

Communiqué de synthèse, Paris, le 6 décembre 2006: “7 propositions pour une nouvelle décentralisation”.

INSEE ALSACE

Chiffres pour l’Alsace revue num. 12, DÉCEMBRE 2002.

Chiffres pour l’Alsace revue num. 18, DÉCEMBRE 2003, “La fonction publique d’Etat: un emploi salarié sur dix”.

FÉDÉRATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES

Ondes Moyennes num. 396, 28.11.2007, La lettre d’information de la Fédération des Maires des Villes Moyennes, “Réformes publiques, Le Chef de l’Etat présente ses priorités devant les maires”.

FITCH RATINGS

Collectivités locales, France, Rapport spécial “La dette structurée des collectivités locales: gestion active ou speculation?”, 16 juillet 2008.

France Rapport spécial, Observatoire financier des régions françaises-2010, “Encore solides mais jusqu’à quand?”. Fitch Ratings 19 mars 2010.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES- DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

“Extraits du discours de Jacques Chirac à Rouen” 10. 4.2002 (www.interieur.gouv.fr).

“Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, XIXe rapport, Années 2001, 2002, 2003”.

“La fiscalité régionale en 2006”.

Les finances des régions 2006, Direction générale des collectivités locales, février 2008.

Démocratie locale núm. 103-novembre 2006, (lettre d'information de la DGCL, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire).

Bulletin d'information statistiques de la DGCL núm. 53-janvier 2007 “Les finances des collectivités locales depuis 20 ans”.

Bulletin d'informations statistiques de la DGCL núm. 54-Avril 2007
“L'intercommunalité à fiscalité propre en 2007”.

Bulletin d'informations statistiques de la DGCL (2011), núm. 80: “Les finances départementales sensibles à la conjoncture économique” (Documento a partir de: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>) .

Bulletin d'information statistique de la DGCL, núm. 81 (2011): “La structure des budgets régionaux s'est modifiée depuis 2004”.

MOODY'S

Étude Spécifique Mars 2007 “Sans réforme majeure de leur système de financement, Moody's anticipe une détérioration des performances financières des régions françaises à moyen/ long terme”, Moody's Investors Service.

OCDE

Etudes économiques de l'OCDE: France 2003, OCDE. Paris 2003.

Etudes économique de l'OCDE: France, Paris, 27 juin 2007.

PARTI SOCIALISTE

“Le contrat socialiste pour les régions et les départements” Campagne des regionales 2004, Parti Socialiste.

““Le Livre noir de la casse territoriale” (PS, secrétariat national aux élus et aux territoires, novembre 2004.

Deux ans de Nicolas Sarkozy l'échec. Le bilan des deux premières années de Nicolas Sarkozy. “Ensemble, ça devient vraiment plus possible”, Le 5 mai 2009: <http://actus.parti-socialiste.fr/2009/05/05/plus-possible/>.

L'hebdo des socialistes núm. 522. Samedi 14 mars 2009. Rapport Balladur. La France atomisée façon puzzle.

UNIVERSITÉ MARC BLOCH DE STRASBOURG

Compte rendu des Assises des Libertés Locales, Palais de la Musique et des Congrès (Strasbourg) vendredi 13.12.2002, Olivier Wendling .

RÉGION ALSACE

“Transport régional de voyageurs, 4 ans de progrès dans votre sens...” Région Alsace, 2001.

Schéma regional de Développement Economique, Pour une Alsace entreprenante, innovante ouverte et solidaire, Conseil Regional d'Alsace, 30 juin 2006.

“l'Alsace est en train de gagner”, 10 juin 2007.

La Recherche, Alsace, pépite de l'innovation, Le programme “compétitivité régionale” 2007-2013, Avec l'Europe davantage de croissance et d'emplois en Alsace, décembre 2007.

“Contribution à la réforme des collectivités territoriales”, Adrien Zeller, Ancien Ministre, Président du Conseil Régional Alsace, février 2009.

Communiqué de presse: Plan de relance pour l'Alsace 15 mesures, 34 M Euros de crédits nouveaux, Strasbourg, le 13 mars 2009.

Contribution à la réforme des collectivités territoriales, Adrien Zeller, Ancien Ministre Président du Conseil Régional d'Alsace. Février 2009.

SÉNAT

Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF, Sénat), Hubert Haenel (1993).

Rapport d'information núm. 239: Groupe de travail sur la décentralisation, M. Daniel Hoeffel, 1996/1997.

Rapport d'information núm. 447, 28 juin 2000, fait au nom de la mission commune d'information, chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice de compétences locales, Tome I, Par. M. Michel Mercier. Disponible en:
<http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf> .

Rapport núm. 27, 23 octobre 2002, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur: le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Par M. René Garrec. Disponible en:
<http://www.senat.fr/rap/102-027/102-0271.pdf> .

Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :
- le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat núm. 27, 23 octobre 2002, Par M. René Garrec
Rapport núm. 16, 17.1.2007, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, par Mme Catherine Troendle.

Intervention de M. Brice Hortefeux, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales: "Discours de présentation, au Sénat, du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales, Sénat Mardi 19 janvier 2010.

STANDARDS&POOR'S

"Les collectivités locales françaises: Une nouvelles gouvernance à inventer" Standard & Poor's 16. avril 2007.

INSTITUTOS DE SONDEOS FRANCESES Y BARÓMETROS

- **BVA**

BVA août 2003 “Les conséquences politiques de la canicule”.

BVA Baromètre de la Politique Economique Novembre 2009.

Baromètre mensuel BVA-Avanquest pour la *Tribune et BFM*, mars 2010.

BVA- Gallup (entre 11 de octubre y 13 de diciembre 2010) “Les perspectives économiques 2011”.

- **CEVIPOF**

CEVIPOF 19.10.2007 (Sondeo sobre la corrupción).

- **CSA**

Sondage exclusif CSA/FRANCE EUROPE EXPRESS/FRANCE INFO, 28 janvier 2004: “Le partage des compétences dans le cadre de la décentralisation”.

CSA, Dexia ACUF/ADCF “Les français et les structures intercommunales” Octobre 2008.

CSA, Menscom “Projet de création d’un conseil unique d’Alsace”, 1100653-Avril 2011

Sondage exclusif CSA/Libération décembre 2005, “Les présidents de la Vème République”.

CSA/*France Europe Express* 22, 23,24 janvier 2004.

CSA, Dexia ACUF/ADCF “Les français et les structures intercommunales” Octobre 2008.

- **JOURNAL DU DIMANCHE**

Baromètre mensuel, *Journal du Dimanche* 23.3.2008 .

- **LH2**

Sondage LH2 *pour* la Presse régionale et France Bleu: “Régionales 2010: notoriété des présidents de Région et enjeux des élections” Le 3 décembre 2009.

- **IFOP**

IFOP pour Ouest France “L’Opinion des élus locaux sur le projet de réforme de la décentralisation-novembre 2002”.

ADF/IFOP *Le courrier des départements* núm. 28, décembre 2002.

IFOP *pour* le *Journal du Dimanche* 11.12.2005.

IFOP *pour* les *Echos*. Les priorités des Européens. Le 25 août 2008.

IFOP *pour* *Profesión Política* 25-28 août 2008 (Octobre 2008) “Les français et les conseils généraux”.

IFOP *pour* l’Association des Maires de France: Nouveau mandat:nouveaux défis, Synthèse des résultats, Novembre 2008.

- **IPSOS**

Ipsos *pour* Le Courrier des Maires 23.11.2005.

Ipsos *pour* La Gazette des communes, 7.12.2006: “Décentralisation: les Français veulent faire marche arrière”.

Ipsos *pour* AMF, “Nouveau mandat: nouveaux défis”-Novembre 2008.

- **OPINIONWAY**

Opinionway Le Figaro-LCI Le Politoscope-Quatrième saison-Vague 1, 18 septembre 2009. Les Régions & les Français.

- **TNS SOFRES**

Baromètre TNS Sofres/Figaro –Magazine, Côte de confiance –Jacques Chirac (2002-2007).

Baromètre TNS Sofres/Figaro –Magazine, Côte de confiance –Jean Pierre Raffarin (2003-2004).

TNS SOFRES (26-27 janvier 2005) “Les Français et l’argent public”.

TNS Sofres 18.5.2005 “*La question turque au coeur de la campagne*”, Nonna Meyer investigadora del CEVIPOF.

TNS Sofres 31.5.2005, “Un “21 avril” bis” Pascal Perrineau Politologue y investigador en el CEVIPOF.

TNS Sofres 8.6.2005 “ *Un non franco-néerlandais de crise*”, Bruno Cautrès.

Baromètre TNS Sofres/Figaro –Magazine, Côte de confiance-Nicolas Sarkozy (06-2007-2011).

TNS Sofres/Logica, Le Baromètre politique *Figaro Magazine*, Février 2010 “ Les côtes de confiance de l’exécutif”.

TNS Sofres-Logica, pour *France Télévisions*, *Radio France* et *Le Monde*: (Vague núm.1, 4 février 2010).

TNS Sofres pour *Le Monde*, *Canal +*, *France Inter*, “Baromètre d’image du Front National”-Janvier 2011.

TNS SOFRES, 2 “L’honnêteté des hommes politiques, Sondage la Matinale de Canal+, 28 septembre 2011”.

OBSERVATORIOS

➤ **OBSERVATOIRE NATIONAL DE L’ACTION SOCIALE DÉCENTRALISÉE**

La lettre de l’ODAS. Septembre 2007: Action sociale 2006: des inquietudes persistantes pour les départements”.

La lettre de l’Odas. Finances départementales Juin 2009 “Dépenses départementales d’action sociale en 2008: la fin d’un cycle”.

➤ **OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES**

Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2008*.

➤ **OBSERVATOIRE INTERREGIONAL DU POLITIQUE**

“L’Alsace, région pionnière en matière de santé”, Rapport du groupe de travail
“Régionalisation de la santé en Alsace” realizado bajo la iniciativa de la Región Alsacia
(2003) Documento extraído a partir de: http://oip.sciences-po.fr/fr/actualite/notes_synthese/alsace.htm .

TRATADOS Y DECLARACIONES ANEXAS

CONSTITUCIONES Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

CONSTITUCIÓN Y REVISIONES CONSTITUCIONALES

- Constitution 4 octobre 1958.
- La réforme constitutionnelle du 23 février 2007. (statut pénal PDR) Le titre IX.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V République” 23 juillet 2008.

LEGISLACIÓN

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l’Etat.
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), « loi Pasqua » .

- Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau ferré de France " en vue du renouveau du transport ferroviaire .
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, « loi Voynet » ou LOADDT.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. (SRU).
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.
- Loi n° 2007-209 du 19 février 2009 relative à la fonction publique territoriale.
- Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
- Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (SRU , « loi Pecresse »).
- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

NORMAS REGLAMENTARIAS

- Circulaire 92-260 du 15 septembre 1992 (sobre las condiciones de suscripción de productos derivados para las colectividades locales).
- Circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003.
- Circulaire du 16.11.2004 "relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat".

NORMAS ESPAÑOLAS

- **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**
27 de diciembre de 1978.

- **LEGISLACIÓN ESPAÑOLA**
Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

ENTREVISTAS UTILIZADAS EN ESTA TESIS

ALLIÈS, Paul: Profesor de ciencia política y presidente nacional de la Convention pour la 6^e République, Régions Magazine nº95 1 trimestre 2010 "2010 La transition", pág. 15.

BALLADUR, Edouard: Antiguo Primer ministro, Presidente del *Comité pour la réforme des collectivités locales*, *La tribune des petitesvilles*, Mai 2009 núm. 133, (fuente: Association des PetitesVilles de France).

BARRE, Raymond: Antiguo Primer Ministro, (2002) "La VI^e République?", *Revue du droit public* núm. 1/2, págs. 46-52.

BIGOT, Jacques: *CUS Magazine* núm. 37, mai 2008, págs. 8-9.

CARCASSONNE, Guy: Profesor en derecho constitucional à Paris-X y antiguo miembro del miembro del comité Balladur: Carcassonne: Ce texte est "un progres substantiel", *Le Figaro*.fr 18.07.2008.

CARCASSONNE, Guy: Profesor de derecho público en la Universidad Paris-Ouest-Nanterre-La Défense, "La mesure permettrait davantage d'ouverture", *Libération* 1.9.2009 (www.liberation.fr ou com).

DEBRÉ, Jean Louis: *La Croix* 28.7.2004.

DUCLOS, Laurent : sociólogo "l'Etat doit redefinir les conditions de la démocratie sociale". 18.5.2004.

FITOUSSI, Jean Paul: presidente del Observatorio francés de las coyunturas económicas (OFCE) "Les Français sont hostiles au CPE car déçus par trop de promesses" *Courrier International* 16.3.2006.

GIACOMETTI, Pierre: Codirector general del instituto de sondeos IPSOS France en 2005, "Les Français transmettent leur inquiétude d'une génération à l'autre", *Le Monde* 15 février 2005.

HOEFFEL, Daniel: *Le Monde* 12.5.2004.

JUPPÉ Alain: "La France doit mettre ses métropoles en avant" *Le Figaro* 8.10.2006.

MAUROY, Pierre: Antiguo Primer ministro y miembro de la Commission Balladur, "La politique n'est jamais absente de tels débats", *L'hebdo des socialistes* núm. 522 samedi 14 mars 2009, págs. 14-17.

MAZEAUD, Pierre: "Questions à...Pierre Mazeaud, président honoraire du Conseil Constitutionnel", *Actualité juridique du droit administratif*, 12 mars 2007, pág. 501.

MERGIER, Alain: sociólogo y semiólogo y confundador del InstitutWei, "Quand l'Etat ne protège plus, Les ravages du "descenseur social" ", *Le Nouvel Observateur* núm. 2164, 27 avril-3 mai 2006, pág. 60.

MONTEBOURG, Arnaud: Diputado de Saône-et-Loire y fundador de la *Convention pour la VI^e République* (2002) *Revue du droit public*, núm. 1/2, págs. 82-91.

NÉMERY, Jean-Claude: director del CRDT (Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale, Centro de Investigación sobre la Descentralización Territorial) Universidad de Reims, "Décentralisation et intercommunalité à fiscalité propre", mars 2002, (www.intercommunalites.com).

PLANE, Mathieu: economista del OFCE, "Le système français procure un lissage", *Le Monde* 3 septembre 2010, (fuente: OFCE).

PUECH, Jean: "Les administrations centrales résistent", *Le Figaro* 4.11.2005.

RÉMOND, Bruno: maître des requêtes au Conseil d'Etat et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, "Les élus doivent pouvoir définir leurs propres politiques", *Le Monde* 20 mars 2007.

REVEL, Jean-François periodista y pensador, *El País* 1.2.2004.

RICHERT, Philippe; Ministro de las Colectividades territoriales, Presidente de la Région Alsacia, *Régions Magazine* mars/abril 2011, núm. 99-100, págs 10-13.

ROCARD, Michel: Antiguo Primer ministro "Me niego a discutir sobre el declive", *El País* 12.10.2003.

ROCARD, Michel: antiguo Primer ministro y diputado europeo, "Entretien avec Michel Rocard: "La pré-campagne médiatique est une forfaiture" ", par Olivier Rouquan, www.sens-public.org/article.php3?id_article=355. Publication de l'article en ligne:2006/11

SEGUIN, Philippe: Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia, ""Philippe Seguin, l'une de ses dernières interviews" (www.youtube.com, autor invite TV5 Monde Europe).

TIMBEAUL, Xavier: experto al OFCE, "Seules la fonction publique et les grandes entreprises les appliquent encore", *Le Parisien*, 4 janvier 2011 (fuente: OFCE).

VAUZELLE, Michel: Presidente del Consejo regional Provence Alpes Côtes d'Azur, ARF Février 2009 "Réforme territoriale: Interview de Michel Vauzelle, président du conseil régional PACA".

WOERTH, Eric: Ministro del Presupuesto, de las Cuentas públicas y de la Función pública, "Réforme des finances publiques: la position du gouvernement", *La tribune des petites villes*, Avril 2008 n° 112, (fuente: Association des PetitesVilles de France).

ZELLER, Adrien: "Seule la décentralisation peut sauver l'Etat". *L'Express* 13.3. 2003 (www.lexpress.fr).

ZELLER, Adrien, presidente de la *Région Alsace:* "Contre une fusion avec la Lorraine", *France Soir*, 5/03/2009.

PRENSA FRANCESA Y ESPAÑOLA POR ORDEN
CRONOLOGICO:

ABC

“Villepin sigue en el ojo del huracán y habla de “manipulación periodística, 4.5.2006.

ACTEURS PUBLICS:

“Les élus régionaux d’Alsace souhaitent une collectivité unique”, 09.05.2011.

ALTERNATIVES ECONOMIQUES.

“Pourquoi je suis fière d’avoir fait les 35 heures, núm. 225 mayo de 2004.

“Sécu: la réforme en mauvaise forme”, núm. 230, noviembre de 2004.

“Une réforme contre la sécu”, núm. 232, enero de 2005.

DERNIÈRES NOUVELLES D’ALSACE

“Erosion naturelle”, 21.9.2001.

“L’Alsace et l’Europe”, 26.10.2001.

“Le bonheur d’être Alsacien”, 13.1.2002.

“Les régions françaises veulent un vrai pouvoir économique...”, 7.3 2007.

“TER en Alsace garanti ou remboursé”, 22.06.2007.

“Oui au suffrage universel pour l’intercommunalité”, 24.3.2008.

“La Cour des comptes épinglée à son tour”, 14.11.2008.

“ Comment réviser les valeurs locatives?”, 7.11.2009.

EL PAÍS

“El chivo expiatorio de las 35 horas”, 12.10.2003.

“Presidente Sarkotodo”, 23.9.2007.

L'ALSACE

“Chômage partiel la Région débloque un million d’euros”, 14.2.2009.

“Colmar Plan de relance.Les collectivités ont-elles les moyens de financer les grands travaux?” , 27.3.2009.

L'EXPRESS

“Le département, bicentenaire en forme”, 20.3.2003.

“Décentralisation à reculons” , 12.7.2004.

L'HUMANITÉ

“A Versailles, une décentralisation presque clandestine”, 18.3 2003.

LA VANGUARDIA

Francesc de Carreras “Una puesta a punto”. 13.8.2011.

LA VOZ DE GALICIA

“Sarkosy, el presidente francés peor valorado a los dos años de su mandato”, 7.5.2009.

LE FIGARO

“Décentralisation Raffarin s’efforce de rassurer les maires”, 19.11.2003.

“La réforme de la taxe professionnelle patine”, 20.4.2004.

“La loi SRU fait grincer les dents à droite” , 23.11.2005.

“Projet de Loi de Finances de 2007”, 13.6.2006.

“La dette de l’Etat dépasse les 20 000 euros par français”, 30 .12.2008.

“Réforme territoriale: la grogne des conseils généraux”, 24.9.2009.

LE JOURNAL DU DIMANCHE

“Pourquoi nous ne voterons pas la réforme de la taxe professionnelle”, 31.10.2009.

LE MONDE

“Jean Louis Debré, dénigre le gouvernement. Jean Pierre Raffarin juge l’attaque déloyale”, 22.1.2004.

“Déficits publics: les chiffres secrets du gouvernement”, 6.4.2004.

“Hôpital public: le SOS de 286 médecins”, 20.4.2004.

“En colère, les chirurgiens menacent de s’exiler”, 27.7.2004.

“La CFDT fête ses 40 ans entre méforme et réforme”, 26.10.2004.

“Dossier médical personnel: les pièges d’une réforme”, 26.10.2004.

“Jean Pierre Raffarin s’active pour endiguer son affaiblissement”, 9.11.2004.

“La colère des maires de la “France d’en bas” contre M Raffarin, 17.11.2004.

“L’Etat lance la réforme de son organisation départementale en renforçant l’autonomie des préfets” , 10.12.2004.

“Le système des retraites britannique affronte une crise majeure”, 22.3.2005.

“La crainte pour l’emploi est la raison principale du rejet de la Constitution par les Français”, 31.5.2005.

“Dominique de Villepin veut renforcer le pouvoir des maires”, 23.11.2005.

“Les médecins spécialistes ont fortement augmenté leurs tarifs”, 14.12.2005.

“Les fonds européens divisent les régions françaises et l’Etat”, 24.4.2006.

“Les “100 propositions “de Mme Royal, 13.2.2007.

“L’échec d’un européen de raison”, 13.3.2007.

“Le patriotisme économique un déni d’analyse intenable”, Joël Ruet, 28.8.2007.

“Réformer l’Etat, c’est accorder l’autonomie régionale”, Jean Jack Queyranne, est président du conseil régional Rhône-Alpes, député (PS) et ancien ministre, 6.9.2007.

Nadine Levratto, “Comment expliquer les faibles performances des PME françaises?”, 15.1.2008.

“Laurence Parisot, la présidente du Medef s’attaque à la forteresse UIMM”, 4.3.2008.

“Non a l’hyperprésidence, par Robert Badinter”, 19.07.2008.

“Les 16-25 ans, génération qui a perdu foi en l’avenir”, 10.3.2009.

“Les français se méfient de leurs élus”, 1.2.2011.

“Fronde “antisarkosyste” dans les Hauts-de-Seine”, 29.3.2011.

“L’Ultime coup de patte de Mme Chirac contre M.Balladur”, 15.3.2011.

Hubert Védrine “Le fédéralisme n’est pas la solution miracle à la crise”, 2.8.2011.

Pierre Merle “Bilan scolaire globalement négatif”, 6.9.2011.

LE NOUVEL OBSERVATEUR

“Huchons’insurge contre le “Livre noir” des régions”, 29.05.2008.

“Vers une VIe République?”, Le face-à-face Jean-François Copé-Guy Carcassonne, 30 de avril- 6 de mayo de 2009.

LE POINT

“Sept bonnes raisons de sortir des 35 heures”, num. 1621, 10.10.2003.

“Le crédo de la démocratie locale. Strasbourg-L’Eurodistrict sur les rails”, núm. 1910, 23.04.2009.

LES ECHOS

“Taxe professionnelle: un triple malentendu à dissiper”, Philippe Laurent, 17-18.12.2004.

“Le déficit prévisionnel de la Sécurité sociale ramené à 8 milliards en 2007”, 25.9.2006.

LIBÉRATION

“Au delà de l’Etat-nation”, Par Alain Dieckhoff, 20.6.2000.

“Sarkosy juge “absolument remarquable” le rapport Camdessus”, 19.10.2004.

“Paris dépense avec pompe, Bruxelles n’en à rien à cirer”, 5.11.2006.

“Zeller veut interdire aux poids lourds de doubler”, 4.7.2008.

VILLE&TRANSPORT MAGAZINE

“Les régions et le train. Le Palmarès 2005 des TER “, núm. 389, 7 de diciembre de 2005.

SITIOS DE INTERNET, DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y AUDIOVISUALES

SITIOS DE INTERNET

EUROPA

ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA: www.aer.eu

COMISIÓN EUROPEA: www.ec.europa.eu/index_es.htm

ESPACES TRANSFRONTALIERS: www.espaces-transfrontaliers.org

EURODISTRICT STRASBOURG-ORTENAU: www.eurodistrict.eu

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :
www.oecd.org

FENÊTRE SUR L'EUROPE: www.fenetreeurope.com

TOUTE L'EUROPE: www.touteleurope.eu

RÉGIONS MAGAZINE: www.regionsmagazine.com

FRANCIA , instituciones , administraciones y asociaciones públicas

ACUF: www.communautes-urbaines.com

ADCF: www.adcf.org

ADEME: www.ademe.fr

AGENCE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU BAS RHIN-ADIRA:
www.adira.com

ADF: www.departement.org

AMF: www.amf.asso.fr

AMGVF: www.grandesvilles.org

APVF: www.apvf.asso.fr

ARF: www.arf.asso.fr

ASSEMBLÉE NATIONALE: www.assemblee-nationale.fr

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS: www.ccip.fr

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE STRASBOURG ET DU BAS-RHIN: www.strasbourg.cci.fr

COE-REXECODE: www.coe-rexecode.fr

CONSEIL ANALYSE ÉCONOMIQUE: www.cae.gouv.fr

CONSEIL D'ANALYSE STRATÉGIQUE: www.strategie.gouv.fr

CONSEIL ÉCONOMIQUE , SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL: www.lecese.fr

CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS RHIN: www.bas-rhin.fr

CONSEIL GÉNÉRAL DU HAUT RHIN: www.cg68.fr

CONSEIL CONSTITUTIONNEL: www.conseil-constitutionnel.fr

COUR DES COMPTES: www.ccomptes.fr

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES: www.ccomptes.fr/fr/CPO/Accueil.html

CRÉDOC: www.credoc.org

DATAR: www.territoires.gouv.fr/la-datar

DEXIA CRÉDIT LOCAL: www.dexia-creditlocal.fr y www.dexia-clf.fr

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES: www.dgcl.interieur.gouv.fr

ELYSÉE-PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE: www.elysee.fr

FMVF: www.villesmoyennes.asso.fr

HÔTEL DE MATIGNON-GOUVERNEMENT: www.gouvernement.fr

HAUT CONSEIL DE LA SANTÉ PUBLIQUE: www.hcsp.fr

INSTITUT FRANÇOIS MITTERRAND: www.mitterrand.org

INSEE: www.insee.fr

INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION: www.idecentralisation.asso.fr

INTERCOMMUNALITÉS: www.intercommunalites.com

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE: www.ladocumentationfrancaise.fr

LA GAZETTE DES COMMUNES: www.lagazettedescommunes.com

LE COURRIER DES MAIRES: www.courrierdesmaires.fr/associations/annuaire.html

LEGIFRANCE: www.legifrance.fr

LOCALTIS: www.localtis.info

MAIRE INFO: www.maire-info.com

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT:
www.budget.gouv.fr .

MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE: www.medef.com

ODAS: www.odas.net

OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES:
www.ofce.sciences-po.fr

RÉGION ALSACE: www.region-alsace.eu

SÉNAT: www.senat.fr

SODIV ALSACE: www.sodiv.fr

TRÉSOR PUBLIC: www.tresor.bercy.gouv.fr

VILLE ET COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG: www.strasbourg.eu

FRANCIA, partidos políticos y agentes sociales

ATTAC FRANCE: www.france.attac.org

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE ET DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL: www.cfdt.fr

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL: www.cgt.fr

FORCE OUVRIÈRE: www.force-ouvriere.fr

PARTI SOCIALISTE: www.parti-socialiste.fr

MODEM: www.mouvementdemocrate.fr

LE NOUVEAU CENTRE: www.nouveaucentre.fr

EUROPE ÉCOLOGIE: www.europe-ecologie.fr

LE FRONT NATIONAL: www.frontnational.com

LE NOUVEAU PARTI ANTICAPITALISTE: www.npa2009.org

UMP: www.lemouvementpopulaire.fr

AGENCIAS DE CONSULTAS, NOTACION Y AUDITORIAS EN MATERIA ECONOMICA Y FINANCIERA.

ACADIE CONSEIL: www.acadie-reflex.org

BAK BASEL ECONOMICS: www.bakbasel.ch

FITCH RATINGS : www.fitchratings.com

STANDARS AND POORS: www.standardandpoors.com

ERNST&YOUNG: www.ey.com

MOODY'S: www.moody's.fr

INSTITUTOS DE SONDEOS

BVA: www.bva.fr

CSA: www.csa-fr.com

IFOP: www.ifop.com

IPSOS: www.ipsos.fr/

LH2: www.lh2.fr

TNS –SOFRES: www.tns-sofres.com

PRENSA FRANCESA:

Acteurs publics: www.acteurspublics.com

Alsace (L'): www.lalsace.com

Courrier international: www.courrierinternational.com

Dernières Nouvelles d'Alsace (Les): www.dna.fr

France Soir: www.francesoir.fr

La Croix: www.la-croix.com

Le Canard Enchaîné: www.lecanardenchaîne.fr

L'Express: www.lexpress.fr

Le Figaro: www.lefigaro.fr

Le Monde: www.lemonde.fr

Le Monde diplomatique: www.monde-diplomatique.fr

Le Nouvel Observateur: www.tempsreel.nouvelobs.com

Le Point: www.lepoint.fr

Les Echos: www.lesechos.fr

Libération: www.libération.fr

Humanité (L.): www.humanite.fr

REFORMAS POLITICAS GALAS:

LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT: www.legrenelle-environnement.fr

RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES: www.lareformedescollectivités.fr.

RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES: www.rgpp.modernisation.gouv.fr

THINK TANKS, REVISTAS CIENTÍFICAS & BLOGS

IFRAP: www.ifrap.org

INSTITUT MONTAIGNE: www.institutmontaigne.org

FONDAPOL: www.fondapol.org

SENS PUBLIC: www.sens-public.org/

Le Blog de Philippe Laurent Consultant: www.leblogdephilippelaurent.typepad.com

Le Blog de Caroline Fourrest: www.carolinefourrest.wordpress.com

Le Blog de Pascal Boniface: www.iris-france.org/informez-vous/blog_pascal_boniface.php

❖ **VIDEOS EN YOU TUBE :**

“Débat Sarkozy Royal 2 mai 2007”

Subido por paulo (16 partes) el día 02/05/2007.

“Philippe Seguin, l’une de ses dernières interviews”,

Subido por: linville el día 12/05/2009

<http://www.youtube.com/watch?v=9okJXusVwdU> .

“ HOME (ES)”

Subido por HomeprojectES el día 19/05/2009

<http://www.youtube.com/watch?v=SWRHxh6XepM>

Clip de campagne du FN pour les européennes 2009”

Subido por Canard56 el día 05/06/2009.

<http://www.youtube.com/watch?v=nLKXcfOBdzE>

“L'Etat Sarkozy ruine son peuple ! 37 milliards d'intérêt par AN... Et des français ont faim !”

Subido por veritepremiere el día 23/04/2011.

<http://www.youtube.com/watch?v=kzbbwByPn2Q>

“La réforme des collectivités locales”

Subido por fnofficiel el día 01/08/2011

http://www.youtube.com/watch?v=IreS_Q81hMY

“Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot - Le président des riches”

Subido por LibrairieMollat el día 05/11/2010

<http://www.youtube.com/watch?v=AOb74CyGxpg>

DOCUMENTOS DE FRANCE TÉLÉVISIONS:

Documental de France Télévisions, “L’enfer de Matignon” de Philippe Kohly, escrito por Raphaëlle Bacqué et Philippe Kohly, Zadig Productions, INA, 2008, difundido el 11.07.2010.

Documental de France Télévisions, France 5, “Paris hors les murs. L’invention du Grand Paris”, de Frédéric Biamonti, Antoine Martin Production, juillet 2009, difundido el 08.07.2011.

Documental de France Télévisions, France 2, “Les Fauves” de Patrick Rotman, coproduction Kuiv-Ina, difundido el 25.9.2011.

ABREVIATURAS Y SIGLAS.

ABRAPA *Association d'aide et service à la personne à domicile* (Asociación de ayuda y servicio a la persona a domicilio)

ACUF *Association des Communautés Urbaines de France* (Asociación de comunidades urbanas de Francia)

ADEME *Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie* (Agencia medioambiental y de control de la energía)

ADF *Assemblée des Départements de France* (Asamblea de los departamentos de Francia)

ADIE *Association pour le Droit à l'Initiative Économique* (Asociación por el derecho a la iniciativa económica)

AII *Agence pour l'Innovation Industrielle* (Agencia para la innovación industrial)

AMF *Association des Maires de France* (Asociación de alcaldes de Francia)

AMGVF *Association des maires de grandes ville de France* (Asociación de alcaldes de grandes ciudades de Francia)

ANPE *Agence Nationale Pour l'Emploi* (Agencia nacional para la búsqueda de empleo)

ANRU *Agence nationale pour la rénovation urbaine* (Agencia nacional para la renovación urbana).

AO *Autorité organisatrice* (Autoridad organizadora)

APA *Allocation Personnalisée d'Autonomie* (Subsidio personalizado de autonomía)

APVF *Association des Maires des Petites Villes de France* (Asociación de pequeños alcaldes de ciudades de Francia)

ARE *Asamblea de las Regiones de Europa*

ARED *Aide Régionale à la Reprise des Entreprises en Difficulté*, (Ayuda regional a la reanudación de empresas en dificultad)

ARF *Association des Régions de France* (Asociación de las regiones de Francia)

ARI *Agence Régionale d'Innovation* (Agencia regional de Innovación)

ARH *Agence Régionale de l'Hospitalisation* (Agencia regional de la hospitalización).

ARS *Agence Régionale de Santé* (Agencia regional de Sanidad)

ATB *Aglomeración Trinacional de Basilea*

ATTAC *Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens* (Asociación para la imposición de las transacciones para la ayuda a los ciudadanos)

AVE *Alta Velocidad Española*

BCE *Banco Central Europeo*

CCAA *Comunidades Autónomas*

CCEC *Commission Consultative d'Évaluation des Charges* (Comisión consultiva de evaluación de las cargas).

CCIP *Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris* (Cámara de comercio e industria de Paris).

CÉSER *Conseil Économique, Social et Environnemental Régional* (Consejo económico, social y medio ambiental, regional).

CFDT *Confédération Française Démocratique du Travail* (Confederación francesa democrática del trabajo),

CGCT *Code Général des Collectivités Territoriales* (Código general de las colectividades territoriales)

CIADT *Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire* (Comité interministerial de la ordenación del territorio)

CMU *Couverture Médicale Universelle* (Cobertura médica universal)

CNRS *Centre National de Recherche Scientifique* (Centro nacional de Investigación Científica)

CNSA *Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie* (Caja nacional de solidaridad para la autonomía)

CPE *Contrat Première Embauche* (Contrato primer empleo)

CPER *Contrats de Plan/Projets Etat Région* (Contratos de planes/de proyectos Estado región.

CUS *Communauté urbaine de Strasbourg* (Comunidad urbana de Estrasburgo)

CRAV *Caisse Régionale d'Assurance Vieillesse* (Caja regional de seguro vejez)

CSG *Contribution Sociale Généralisée* (Contribución social generalizada)

CTS *Compagnie de Transport de Strasbourg* (Compañía de transporte de Estrasburgo)

DATAR *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action regional* (Delegación para la ordenación del territorio y la acción regional)

DDASS *Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales* (Dirección departamental de asuntos sanitarios y sociales)

DDAF *Direction Départementale d'Agriculture et des Forêts* (Dirección departamental de agricultura y bosques)

DDE *Direction Départementale de l'Équipement* (Dirección departamental de equipamiento)

DDEA *Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture* (Dirección departamental del equipamiento y de la agricultura)

DGCL *Direction Générale des Collectivités Locales* (Dirección general de las colectividades locales)

DGD *Dotation Globale de la Décentralisation* (Dotación global de la descentralización)

DGE *Dotation Globale d'Équipement* (Dotación global de equipamiento).

DGF *Dotation Globale de Fonctionnement* (Dotación global de funcionamiento)

DIACT *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action regional* (Delegación para la ordenación del territorio y la acción regional)

DMTO *Droits de Mutation à Titre Onéreux* (Derechos de transferencia a título oneroso)

DRASS *Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales* (Dirección regional de Asuntos Sanitarios y Sociales)

DSU *Dotation Solidarité Urbaine* (Dotación de solidaridad urbana)

EADS *European Aeronautic Defense and Space*

EDF-GDF *Électricité de France-Gaz de France* (Electricidad de Francia-Gas de Francia).

ENA *École Nationale d'Administration* (Escuela nacional de administración)

EUCOR *Confédération Européenne des Universités du Rhin Supérieur* (Confederación europea de universidades del Rin superior)

FEN *Fédération de l'Éducation Nationale*, (Federación de educación nacional).

FN *Front National* (Frente nacional)

FNAT *Fonds National d'Aménagement du Territoire* (Fondo nacional de ordenación del territorio)

FNORS *Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de Santé* (Federación nacional de los observatorios regionales de sanidad)

FSU *Fédération Syndicale Unitaire* (Federación sindical unitaria)

GCO *Grand Contournement Ouest* (Gran desvío oeste de Estrasburgo)

HALDE *Haute Autorité de Lutte contre Les Discriminations*, (Alta autoridad para la lucha contra las discriminaciones)

HCSP *Haut Conseil de la Santé Publique* (Alto consejo de la sanidad pública)

HPST *Hôpital, patients, santé et territoire* (Hospital, pacientes, sanidad y territorio)

IFRAP *Institut Français pour la Recherche sur les Administrations et les Politiques Publiques* (Instituto francés para la investigación sobre las administraciones y las políticas públicas)

IGBMC *Institut du Génétique et de la Biologie Moléculaire et Cellulaire* (Instituto de genética y de biología molecular y celular)

INSEE *Institut National de Statistique et des Études Économiques* (Instituto nacional de estadística y estudios económicos)

INSERM *Institut Nationale de la Santé et de la Recherche Médicale* (Instituto nacional de la sanidad y de la investigación médica)

IRCAD *Institut de Recherche Contre les Cancers de l'Appareil Digestif* (Instituto de investigación contra los cánceres del aparato digestivo)

LCR *Ligue Communiste Révolutionnaire* (Liga comunista revolucionaria)

LGV *Ligne à Grande Vitesse* (Línea de gran velocidad)

LO *Lutte Ouvrière* (Lucha obrera)

LOLF *Loi Organique relative aux Lois de Finances* (Ley orgánica relativa a las leyes de finanzas)

MDPH *Maison Départementale des Personnes Handicapées* (Casas departamentales de las personas con minusvalías).

MEDEF *Mouvement des Entreprises de France*, (Movimiento de empresas de Francia)

MoDem *Mouvement Democrate* (Movimiento demócrata)

MPF *Mouvement Pour la France* (Movimiento por Francia)

NPA *Nouveau Parti Anticapitaliste* (Nuevo partido anticapitalista)

OCDE *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*

OFCE *Observatoire Français des Conjonctures Économiques* (Observatorio francés de coyunturas económicas)

OGM *Organismos Genéticos Modificados*,

OPA *Oferta Pública de Adquisición*

PAC *Política Agrícola Común*

PACA *Provence-Alpes- Côte-D'Azur*

PAMINA *Palatinat del Sur, Mittlerer Oberrhein, Norte de Alsacia*

PAT *Prime à l'Aménagement du Territoire* (Prima para la ordenación del territorio)

PCF *Parti Communiste Français* (Partido comunista francés)

PCH *Prestation de Compensation du Handicap* (Prestación de compensación de minusvalía)

PER *Pôles d'Excellence Rurale* (Polos de excelencia rural)

PG *Parti de Gauche* (Partido de izquierda)

PIB *Producto Interior Bruto*

PME *Petites et Moyennes Entreprises* (Pequeñas y medianas empresas francesas)

PNV *Partido Nacionalista Vasco*

POS *Plan d'Occupation des Sols* (Plan de ocupación de los suelos)

PRCE *Primes Régionales à la Création d'Entreprises* (Primas regionales para la creación de empresas)

PRS *Programmes Régionaux de Santé* (Programas regionales de sanidad)

PS *Parti Socialiste* (Partido socialista francés)

RAP *Rapports Annuels de Performance* (Informes anuales de resultado)

RFF *Réseau Ferré de France* (Red férrea de Francia)

RGPP *Révision Générale des Politiques Publiques* (Revisión general de las políticas públicas)

RMA *Revenu Minimum d'Activité*, (Renta mínima de actividad)

RMI *Revenu Minimum d'Insertion* (Renta mínima de inserción)

RMPT *Regiones Metropolitanas Policéntricas transfronterizas*

RPR *Rassemblement Pour la République* (Agrupación para la República)

RSA *Revenu de Solidarité Active* (Renta de solidaridad activa)

SDF *Sans Domiciles Fixes* (Sin domicilios fijos)

SDIS *Service Départemental d'Incendie et de Secours* (Servicio departamental de incendio y de socorro)

SGEN *Syndicat Général de l'Éducation Nationale* (Sindicato general de la educación nacional)

SMR *Stratégies Ministérielles de Réforme* (Estrategias ministeriales en reforma).

SNCF *Société Nationale des Chemins de Fers français* (Sociedad nacional de ferrocarriles franceses)

SNCM *Société Nationale Corse Méditerranée* (Sociedad nacional Córcega mediterránea)

SOS *Schéma d'Organisation Sanitaire* (Esquema de organización sanitaria)

SRADT *Schéma Régional d'Aménagement du Territoire* (Esquema regional de ordenación del territorio)

SRDE *Shéma Régional de Développement Économique* (Esquemas regionales de desarrollo económico)

SROS *Schéma Régional d'Organisation Sanitaire* (Esquema regional de organización sanitaria)

SRU *Solidarité et Renouvellement Urbains* (Solidaridad y de renovación urbana)

TCSP *Transport en Commun en Site Propre* (Transporte en común en sitio propio)

TER *Transport Express Régional* (Transporte expreso regional)

TGV *Train à Grande Vitesse* (Tren de alta velocidad)

TOS *Techniciens, Ouvriers et de Services* (Técnicos, obreros y de servicios)

TP *Taxe Professionnelle* (Tasa profesional)

TVA *Taxe sur la Valeur Ajoutée* (equivalente al *Impuesto sobre el Valor Añadido*, IVA en España)

UDF *Union pour la Démocratie Française* (Unión para la democracia francesa)

UE *Unión Europea*

UNEDIC *Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce* (Unión nacional interprofesional para el empleo en la industria y el comercio)

UMP *Union pour un Mouvement Populaire* (Unión por un movimiento popular)

URCAV *Unions Régionales d'Assurance Vieillesse* (Uniones regionales de seguro vejez)

ÍNDICE DE CARTAS

Carta 2.1: La evolución de la fiscalidad departamental en 2006

Carta 2.2: El desarrollo de la mancomunidad a fiscalidad propia en enero de 2008

Carta 4.1: Los polos de competitividad en Alsacia

Carta 4.2: Los departamentos de Alsacia

Carta 4.3: El eurodistrito Estrasburgo-Ortenau

Carta 4.4: La creación de empleo en Alsacia y regiones francesas entre 2002 y 2007

Carta 5.1: Las propuestas de fusiones regionales del Comité Balladur

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1.1:** Evolución institucional de las escalas locales (1789-2002)
- Cuadro 1.2:** Los 8 ejes reformistas del UMP
- Cuadro 1.3:** Los principales cambios constitucionales (en francés)
- Cuadro 1.4:** El marco jurídico del derecho de petición y del referendúm local
- Cuadro 1.5:** Las reservas del Consejo de Estado sobre la descentralización de la República de Jean-Pierre Raffarin
- Cuadro 1.6:** El proceso de redacción del artículo 72-2
- Cuadro 1.7:** La corrección gubernamental respecto al panel de impuestos y la modalidad de traspaso de competencias
- Cuadro 1.8:** Las leyes orgánicas y ordinaria del Acto II de la descentralización
- Cuadro 1.9:** Los traspasos de competencias (Ley del 13 de agosto de 2004)
- Cuadro 1.10:** Las competencias extensas del legislador galo, el artículo 34 de la Constitución (1958)
- Cuadro 1.11:** Orígenes y definición del concepto de subsidiariedad en derecho europeo y francés
- Cuadro 2.1:** Definiciones de los principales impuestos directos locales
- Cuadro 2.2:** Declaración de política general del Primer ministro Dominique de Villepin, Asamblea nacional (8.6.2005)
- Cuadro 2.3:** Definiciones de los conceptos de la LOLF
- Cuadro 2.4:** La retórica de Jacques Chirac sobre el equilibrio de poderes
- Cuadro 2.5:** Las funciones principales del National Audit Office (en inglés)
- Cuadro 3.1:** El programa de Europe Ecology en 2009
- Cuadro 4.1:** La percepción alsaciana de la política europea en 2001
- Cuadro 4.2:** Las competencias regionales en materia de desarrollo económico antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004
- Cuadro 4.3:** Las competencias económicas departamentales y municipales antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

Cuadro 4.4: La política de ordenación y de planificación territorial antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

Cuadro 4.5: Las cláusulas contractuales del convenio de 2002, matriz interpretativa de Alsacia

Cuadro 4.6: Las competencias sanitarias regionales antes y después de la ley del 13 de agosto de 2004

Cuadro 4.7: El principio de libre administración de las colectividades territoriales según el artículo L 1111.2 CGCT

Cuadro 4.8: Historia y composición de la CUS de Estrasburgo

Cuadro 4.9: Las competencias de la CUS

Cuadro 5.1: El programa presidencial básico de Nicolas Sarkozy en las elecciones de 2007

Cuadro 5.2: Los instrumentos de modernización de la gestión financiera en Francia

Cuadro 5.3: Las principales novedades constitucionales del 21 de julio de 2008

Cuadro 5.4: Las propuestas reformistas sobre las colectividades territoriales

Cuadro 5.5: Las principales medidas de la reforma territorial impulsadas por Nicolas Sarkozy (2009-2014)

Cuadro 5.6: La definición contemporánea del Estado estratega, y su diferenciación del Estado providencia y “regalano”

Cuadro 5.7: Los cambios políticos generados por el consejero territorial

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 5.1: La organización de los poderes desconcentrados en la República descentralizada (2003)

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1: La repartición de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales entre los diferentes niveles de administración en 2005 (en % del PIB)

Tabla 2.2: Porcentaje de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales en la UE (en % del PIB)

Tabla 2.3: La evolución de las tasas de imposición en Francia metropolitana de 2004-2006 (en %)

Tabla 2.4: La evolución de la deuda y del déficit público entre 2002-2007

Tabla 3.1: La descomposición de las bases de la TP (2002-2006)

Tabla 4.1: La práctica del alsaciano entre 1990-2001

Tabla 4.2: El sentimiento regional en Alsacia (2002)

Tabla 4.3: La política presupuestaria de la CUS en 2008

Tabla 5.1: La evolución de las finanzas públicas en Francia desde 2005 (en % del PIB)

Tabla 5.2: La evolución del déficit de la seguridad social desde 2001

Tabla 5.3: El presupuesto regional galo por habitante dentro de la UE

